

SEIJA HENTTINEN

Maatalousyrittäjien lomituspalvelut,  
vastaako tarkoitustaan – vastaako tarpeita

English abstract

*Acta Universitatis Tamperensis 1497*  
*Tampere University Press*  
*Tampere 2010*

# AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto  
Taloustieteiden laitos

Myynti  
Tiedekirjakauppa TAJU  
PL 617  
33014 Tampereen yliopisto

Puh. (03) 3551 6055  
Fax (03) 3551 7685  
taju@uta.fi  
www.uta.fi/taju  
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu  
Juha Siro

Acta Universitatis Tamperensis 1497  
ISBN 978-951-44-7977-9 (nid.)  
ISSN-L 1455-1616  
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 933  
ISBN 978-951-44-7978-6 (pdf)  
ISSN 1456-954X  
<http://acta.uta.fi>

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print  
Tampere 2010

## ESIPUHE

Tutkimusprosessi on ollut raskas ja vaativa, jonka läpi vieminen vaati paljon aikaa. Kiitos ohjaajalleni professori Pertti Ahoselle. Hänen karismansa, rakentava kritiikkinsä ja kärsivällinen ohjausotteensa avasivat minulle uusia näkökulmia ja ylläpitivät tutkimuksellista otetta. Kiitos myös toiselle ohjaajalleni professori Lasse Oulasvirralle kannustuksesta ja tärkeistä neuvoista etenkin työni alkutaipaleella.

Työni esitarkastajat professori Pirkko Vartiainen ja professori Hilikka Vihinen auttoivat selventämään ja tarkentamaan tutkimuksen lopullista muotoa ja sisältöä ja antoivat ohjeita työni viimeistelyyn. Tutkimukseni on edennyt Tampereen Yliopiston Tukisäätiön apurahan ja Maatalousyrittäjien Eläkelaitoksen tuen turvin.

Kokonaisuudessaan tutkimusprosessi on ollut minulle vahva oppimisprosessi ja kasvun paikka. Tunnen olevani etuoikeutettu monella tavoin, sillä olen saanut opiskella ja tehdä tutkimusta maaseudulle tärkeästä aiheesta sekä työskennellä haasteellisissa taloushallinnon tehtävissä. Olen asunut maaseudulla, lähellä kaupunkia, säilyttäen kosketuspinnan myös kaupunkielämään. Olen tehnyt maataloustöitä, haistanut keltatuleentuvan viljan tuoksun, ja välillä ajatellut policyanalyysiä.

Työ ei olisi ollut mahdollinen ilman niitä lukuisia lomahallinnon ja maatalouspolitiikan asiantuntijoita, jotka varasivat aikaa haastatteluihini ja yhteydenottoihini. Mahdollisuus keskustella tutkimukseen liittyvistä kysymyksistä on ollut tutkimusprosessin etenemisen kannalta välttämätöntä. Erityinen kiitos niille tutkimukseeni vastanneille maatalousyrittäjille, jotka kaikkien työkiireidensä keskellä vastasivat kyselyyni, ilman heitä työni ei olisi koskaan valmistunut.

Kiitokset ansaitsevat myös lukuisat naapurini ja ystäväni, joiden konkreettisten neuvojen ja tuen ansiosta työni on ollut mielekästä, mielenkiintoista ja jopa hauskaa ja he ovat auttaneet minua pitämään jalat maassa ja tutkijanmaailmani kiinni elämän todellisuudessa.

Pitkäaikainen tutkimusprosessi on vaatinut kärsivällisyyttä perheeltä. Kiitän Heikkiä ja tyttäriämme Eevaa ja Ainoa kannustuksesta, jota olen saanut aikuisopiskeluvuosinani. Olette elämäni valo ja voima.

Omistan tämän tutkimuksen edesmenneiden vanhempieni Anna-Liisa ja Eino Sulervon muistolle, joiden elämän eväiden ansiosta olen saanut rohkeutta viedä päätökseen tärkeiksi kokemani asiat. Tampereen Hervannassa, Virolaisen rannalla olen ensikertaa ymmärtänyt maatalouden merkityksen yhteiskunnan hyvinvoinnin kehitykselle.

Orivedellä joulukuussa 2009

Seija Henttinen

## TIIVISTELMÄ

Suomessa tapahtunut maatalouspolitiikan muutos ja elinkeinorakenteiden kehitys ovat vaikuttaneet oleellisesti maatalouteen, mikä on vaikuttanut viljelijäväestön henkiseen ja fyysiseen jaksamiseen. Tämän tutkimuksen tehtävänä on selvittää maatalousyrittäjien lomituspalvelujen toimivuutta ja kehitystä. Tutkimus koskee muun muassa maatalouslomitussjärjestelmän kykyä saavuttaa sille asetetut tavoitteet sekä järjestelmän aikaansaamia vaikutuksia.

Tutkimuksen lähestymistapa on policyanalyttinen, koska tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka maatalouslomitussjärjestelmän suunnittelu, päätöksenteko ja hallinto on toteutettu ja mitkä ovat toiminnan seuraukset ja päätöksenteon kriteerit sekä tarjota myös tietoa niiden kehittämiseksi. Tutkimuksessa ollaan lisäksi kiinnostuneita poliittisista päätöksistä ja niiden yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Tutkimus kattaa kolme aikasidonnaisuuden momenttia, sillä ensinnäkin maatalouslomitukseen perehtyminen edellyttää riittävää lähimenneisyyden tarkastelua. Toiseksi tarkastelu kohdistuu aivan äskettäiseen lähimenneisyyteen, josta on ollut saatavissa tietoa ja kolmanneksi tarkastelu luotaa myös tiivistä tulevaisuutta.

Osa tiedonhankinnasta tehtiin postikyselyllä, joka toteutettiin kolmen kunnan maatalousyrittäjille lähetetyn lomakekyselyn avulla. Postikyselyn tuloksia käytettiin arvioitaessa maatalouslomituksen mahdollisuuksia ja tavoitteiden toteutumista. Lisäksi laadittiin haastatteluja ja käytettiin runsaasti toisen käden aineistoja. Lomitustoimintaan liittyvien mielipiteiden ja käsitysten lisäksi haluttiin konkreettisesti selvittää lomitustoiminnan käytäntöjä vastaavien palvelujen toteuttamisesta ja hyödyntämisestä.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös järjestelmän kehitysvaiheita ja kokemuksia toiminnan alkuvaiheista sekä yhteiskunnassa valinneita olosuhteita ja rinnakkaistekijöitä, jotka vallitsivat lomitussjärjestelmää luotaessa sekä niitä mahdollisuuksia, joita maatalouslomitusta voi antaa kunkin alueen elinkeinorakenteelle ja yritystoiminnalle.

Maatalouslomituksen tehokkuus ja toimivuus riippuvat paljolti eri politiikkasektorien ja hallinnon tasojen yhteensovittamisesta ja toimivuudesta. Mitä paremmin maatalouslomitusta, maatalouden ja maaseudun elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vuorovaikutussuhteita tunnetaan, sitä paremmat edellytykset politiikan tekijöillä ja

kansalaisilla on vaikuttaa siihen kehittävästi. Yhteiskunnallisten ja taloudellisten ongelmien ratkaisemiseen liittyy myös vastuu maaseudun tulevaisuudesta ja kehityksestä.

Asiasanat: Maatalouslomitus, maatalouspolitiikka, maaseutupolitiikka, policyanalyysi

## **ABSTRACT**

The change in agricultural policy in Finland and the development in the occupation structure have had a decisive effect on agriculture, which has in turn affected the mental and physical coping of the farming population. The purpose of the present study was to ascertain the functionality and development of the relief services available to agricultural entrepreneurs. The study addresses among other things the capability of the system of agricultural relief workers to achieve the goals set for it and also the effects achieved by the system.

The study takes a policy analytical approach, as the aim is to ascertain how the planning, decision-making and administration of the system of relief workers have been implemented and what the consequences of operations and the criteria for decision-making have been, likewise to provide knowledge on the basis of which to develop them further. The study moreover explores the political decisions and their effects on society.

The study covers with three time-related periods, as learning about agricultural relief work entails sufficient research into the recent past. Secondly the study addresses the immediate past on which information was available and thirdly probes the future.

Data collection was accomplished partly by post in the form of a questionnaire mailed to agricultural entrepreneurs in three municipalities. The results of the postal enquiry were utilized in the assessment of the prospects of agricultural relief work and the achievement of objectives. Moreover, interviews were conducted and a considerable amount of secondary data was used. In addition to eliciting opinions and conceptions regarding agricultural relief work, an aim was to gain a concrete understanding of the practices of agricultural relief work in implementing corresponding services and their utilization.

The study also addresses the development stages of the system, experiences of the early days of the system, the conditions dominating in society and parallel factors prevailing at the time of the inception of the relief work system, likewise the opportunities afforded by the system of agricultural relief work to the respective occupation structures and entrepreneurship in the region.

The effectiveness and functionality of agricultural relief work are largely dependent on the various policy sectors, on the integration of various administrative levels and its functionality. The more is known about the interactive relations between agricultural relief work, agriculture, rural occupation structure and society, the better are the prospects for policymakers and the general public to exert a constructive influence. Solving social and economic problems also includes responsibility for the future and development of agriculture.

Keywords: agricultural relief work, agriculture policy, rural policy, policy analysis



<b>ESIPUHE .....</b>	<b>3</b>
<b>TIIVISTELMÄ.....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>7</b>
 <b>1. MAATALOUSLOMITUKSEN POLIITTINEN MUOTOUTUMINEN: TUTKIMUKSEN TAUSTOITUS JA SEN TEHTÄVÄNASETTELU .....</b>	 <b>16</b>
1.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	16
1.2 Maatalouslomituspoliitiikan tarkastelu policyanalyttisestä näkökulmasta .....	16
1.3 Tutkimuksen rajausta valtio-opin ja hallintotieteiden välillä.....	20
1.4 Policyanalyysin erityispiirteitä tutkimuksen lajityyppinä .....	21
1.5 Maatalouslomituspoliitiikan konkreettisen poliittisen taustan luonnehdinta .....	27
1.6 Tutkimuksen tausta ja tutkimuskysymykset .....	40
1.7 Esityksen rakenne .....	41
1.8 Tutkimuksen päälukujen esitystapa .....	43
1.9 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista .....	43
 <b>2. POLICYANALYYTTISEN TUTKIMUSTAVAN TARKENNUS JA SEN SOVELTAMISTAPA TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA .....</b>	 <b>45</b>
2.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	45
2.2 Policyanalyysin luonteen tarkennusta.....	45
2.3 Tutkimuksen toteutuneita, laiminlyötyjä ja uudelleen viritettäviä mahdollisuuksia.....	49
2.4 Policyanalyttisen tutkimuksen toteuttamisen jakaminen vaiheisiin.....	52
2.5 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista .....	54
 <b>3. MAATALOUSPOLITIikka JA MAASEUTUPOLITIikka MAATALOUSLOMITUSPOLITIikan KOKONAISYHTEYKSINÄ: ALUSTAVA, KONKRETISOIVA POLICYANALYYTTISTA JÄSENTELYÄ .....</b>	 <b>57</b>
3.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	57
3.2 Maatalouslomituspoliitikka eri politiikkojen 'policyjen' leikkausalueella .....	57
3.3 Maaseutupoliitiikan ja maatalouspolitiikan erojen pohdintaa.....	59
3.4 Kohden maatalouden, maaseudun ja maatalouslomituspoliitiikan empiriaa .....	62
3.5 Maatalouden tulopoliittisia kytkentöjen tarkastelu: maatilojen keskimääräiset tulot kehitystrendit Suomessa lähimenneisyydessä.....	64

3.6	Maaseutupolitiikka maatalouslomituspoltiikan kokonaisyhteyksinä.....	67
3.7	Maatalouslomituspoltiikan jäsentely tutkimuksen policyanalyttista tarkastelua varten .....	77
3.8	Maatalouslomituspoltiikan primaarit politiikkatuotokset .....	78
3.9	Maatalouslomituspoltiikan hallinto ja talous Suomessa .....	80
3.10	Maatalousyrittäjyyden konkretia tiloilla suhteessa maatalouslomituspoltiikan ilmiöpintaan .....	82
3.11	Maatalouslomituksen kehittyminen tulopoltiikan osaksi .....	84
3.12	Maatalouslomituspoltiikan toimeenpanon alkuvaiheet.....	85
3.13	Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista.....	86
<b>4.</b>	<b>TUTKIMUKSEN METODIT JA AINEISTOT .....</b>	<b>88</b>
4.1	Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	88
4.2	Tutkimuksen metodinen perusta .....	88
4.3	Postikysely maatalousyrittäjille lähteenä osalle analysoitavaa tietoa .....	92
4.4	Haastattelut .....	94
4.4.1	Päättäjien haastattelut.....	95
4.4.2	Toimeenpanijoiden haastattelut.....	96
4.5	Temporaalisen eli ajallisen ulottuvuuden analyysi tässä tutkimuksessa, erityisesti tulevaisuuden luotaus skenaarioin.....	96
4.6	Tiivistelmä luvussa saavutetuista tuloksista .....	99
<b>5.</b>	<b>MAATALOUSLOMITUSPOLITIIKAN EU- JA EUROOPPA KOKONAISYHTEYDET SUOMESSA 2000-LUVULLA .....</b>	<b>101</b>
5.1	Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	101
5.2	Taustana instituutiot vuoteen 1994 .....	101
5.3	Maatalouteen ja maaseutuun kohdistuvat EU-politiikan lajit .....	104
5.3.1	Euroopan Unionin yhteinen maatalouspolitiikka (CAP).....	104
5.3.2	EU:n maaseutua koskeva koheesiopolitiikka .....	108
5.4	Maatalous- ja sen kytkeytyminen sosiaalipolitiikkaan EU-jäsenvaltioissa.....	109
5.4.1	Tapaturmat ja työkyvyttömyys.....	110
5.4.2	Sairausvakuutus .....	111
5.4.3	Työttömyysturva .....	112
5.5	Tiivistelmä luvun keskeisistä tuloksista.....	113
<b>6.</b>	<b>MAATALOUSLOMITUSPOLITIIKAN KOKONAISYHTEYKSIEN JA SISÄLLÖN MUOTOUTUMINEN .....</b>	<b>115</b>
6.1	Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	115
6.2	Maatalouslomituksen esimuodot ja alkuvaiheet .....	115

6.3	Maatalouslomittajien työaikakysymyksiä.....	120
6.4	Lomitusrengastoiminta .....	122
6.5	Maatalouspolitiikan ja maaseutupolitiikan yhtymäkohtia .....	123
6.6	Maatalouslomituspolitiikan keskeiset etu- ja puolueyhmittymät .....	126
6.7	Maatalouden tukemisen kytkeytyminen muihin politiikkalohkoihin.....	129
6.8	Maatalouslomituspolitiikan muutostarpeita EU-jäsenyyden alusta lähtien .....	130
6.9	Maatalousyrittäjien lomituspalvelulain muotoutuminen vuonna 1996.....	131
6.9.1	Hallituksen esitys HE 190/1996.....	131
6.9.2	Hallituksen esityksestä annetut lausunnot ja mietinnöt.....	135
6.9.3	Eduskunnan hyväksymä laki .....	138
6.10	Arviointia maatalouslomituspolitiikan uudistamisesta .....	141
6.10.1	Säästötavoitteet.....	141
6.10.2	Muut tavoitteet .....	142
6.11	Maatalouslomituspalvelujen käyttäjämaksujen kehitys ja nykytila .....	142
6.11.1	Viikkovapaamaksu .....	142
6.11.2	Alennukset ja korotukset sijaisapumaksuun.....	145
6.11.3	Lomittaja-avun maksut ja yrittäjäasemassa olevien vakuutus .....	148
6.12	Maatalouden sosiaalipolitiikka ja sen budjetointi EU jäsenyyden aikana.....	149
6.13	Maaseutuyrittäjyys ja viljelijät lomituspalvelujen tarjoajina .....	150
6.14	Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista.....	153

## **7. KESKEISTEN OSAPUOLTEN VUOROVAIKUTUS LOMITUKSEN KÄYTÄNNÖISSÄ..... 157**

7.1	Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	157
7.2	Maatalouslomituksen paikallistason toimijatahot.....	157
7.3	Maatilan työmäärä, töiden järjestelyt ja kannattavuus.....	159
7.4	Viljelijöiden työssä jaksaminen: yleisarvioita maatalouslomitusta koskevan yksityiskohtaisen tarkastelun perustaksi .....	164
7.5	Maatalouslomitukseen liittyvä vuorovaikutus julkisten veronsaajatahojen kanssa .....	167
7.6	Lomitusjärjestelmän ongelmia ja kehittämisajatuksia .....	169
7.7	Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista .....	171

## **8. MAATALOUSLOMITUKSEN KONKRETIAN ANALYSOINTIA: TAPAUSTARKASTELUT KOLMESTA MAATALOUSKUNNASTA ..... 173**

8.1	Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	173
8.2	Tutkimuskuntien yleisluonnehdinta.....	173
8.2.1	Juva .....	173
8.2.2	Kiuruvesi.....	174

8.2.3	Somero .....	174
8.3	Kyselytutkimustulosten analyysi .....	175
8.3.1	Yritystoiminnan aloittamisaika .....	176
8.3.2	Viiljelyn aloittamisaika tuotantosuunnittain.....	177
8.3.3	Lomittajien ammattitaito .....	177
8.3.4	Loman pitämisen ajankohta .....	179
8.3.5	Sijaisapu ja maksullinen lomittaja-apu.....	180
8.3.6	Työstä irrottautuminen loman aikana.....	180
8.3.7	Loman pitämistä koskevat rajoitukset .....	182
8.3.8	Paikallisyksikön valvontakäynnit.....	183
8.3.9	Loman samanaikaisuus .....	184
8.3.10	Lomittaja-avun kalleus ja lomitusrankaat.....	185
8.4	Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista .....	185
<b>9.</b>	<b>SKENAARIOANALYYSI LOMITUKSEN TULEVAISUUDESTA.....</b>	<b>188</b>
9.1	Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	188
9.2	Skenaarioanalyysin perusidea.....	188
9.3	Skenaarioprosessin vaiheet, tulevaisuudenkuvat ja niiden mahdollisuudet.....	190
9.3.1.	Ensimmäinen vaihe: Nykytilan kartoitus .....	191
9.3.2.	Toinen vaihe: Strategian määrittely .....	191
9.3.3.	Kolmas vaihe: Strategisen projektin suunnitteluvaihe .....	192
9.3.4.	Neljäs vaihe: Strategian toteutusvaihe .....	192
9.3.5.	Viides vaihe: Strategian seurannan, arvioinnin ja päivityksen vaihe .....	192
9.4	Nykyinen tila ja suorituskyky – uuden vision tila ja suorituskyky .....	193
9.5	Tulevaisuusorientoitunut suunnittelu ja päätöksenteko .....	195
9.6	Maatalouslomituspöliitiikan skenaariotarkastelu .....	197
9.7	Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista .....	201
<b>10.</b>	<b>TIIVISTELMÄ JA PÄÄTELMÄT TUTKIMUKSEN PERUSTEELLA ....</b>	<b>202</b>
10.1	Tiivistelmä luvun tarkoituksesta .....	202
10.2	Tehdyn tutkimuksen luonne.....	202
10.3	Maatalouspöliitiikalle tutkimuksessa piirtynyt konteksti .....	203
10.4	Tutkimuksen metodit ja aineistot.....	203
10.5	Maatalouslomituspöliitiikan muodostuminen, kiteytyminen ja muuttuminen .....	204
10.6	Maatalouslomituspöliitiikan kipupisteitä .....	206
10.7	Maatalouslomituspöliitiikan tulevaisuus .....	207
<b>LÄHTEET</b>	<b>.....</b>	<b>208</b>
<b>LIITTEET</b>	<b>.....</b>	<b>225</b>

Liite 1. Puolueiden eduskuntapaikat (%) eduskuntavaaleissa .....	225
Liite 2. Heikki Haaviston kuvaus lomitustoiminnan perustamis- ja kehitysvaiheista .....	226
Liite 3. Auran I hallituksen kokoonpano .....	233
Liite 4. Karjalaisen II hallituksen kokoonpano. ....	234
Liite 5. Auran II hallituksen kokoonpano.....	236
Liite 6. Paasion II hallitus (55.).....	237
Liite 7. Haastattelurunko .....	238
Liite 8. Kotieläinyksikön määritelmä .....	239
Liite 9. Saatekirje yrittäjille.....	240
Liite 10. Postikyselyn lomake .....	241

## TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Etujärjestöjen jäsenmäärät 1995-2005. (Sähköpostitieto 7.8.2006 STTK, Pirkko Turja, MTK-Pirkanmaa, Visa Merikoski).....	36
Taulukko 2. MYEL-vakuutuksen piiriin kuuluvien ikäjakauma 1970-2005. (MELA maatalousyrittäjien lomituspalvelut – tilastoja 2008).....	40
Taulukko 3. Työpaikkojen lukumäärä toimialoitain vuosina 1994, 1997 ja 2001 maaseudun kolmijaon mukaan. (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit).....	63
Taulukko 4. Keskimääräiset valtionveronalaiset tulot tulotyypeittäin maatilaa kohti vuosina 1997 ja 2001. (Tilastokeskus, Maatilatalouden tulo- ja verotilasto 2003.).....	65
Taulukko 5. Maatilojen keskimääräiset tulot maataloudesta tuotantosuunnittain vuosina 1999-2004. (Tilastokeskus Tiedote 22.9.2006 ).....	66
Taulukko 6. Maatilojen lukumäärä tuotantosuunnittain vuosina 1994, 1995, 2000, 2001 ja 2005. (Maatilatilastollinen vuosikirja 2005, Tilastokeskus, Matilda).....	66
Taulukko 7. Lomituspalvelun kokonaiskustannukset milj. € sekä paikallisyksiköiden määrät 2001-2005. (Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen vuosikertomukset 2001-2005).....	81
Taulukko 8. Yrittäjien lakisääteinen sosiaaliturva Euroopassa.....	113
Taulukko 9. Sijaisapupäivät ja sijaisapua käyttäneet yrittäjät 1997-2004. (MELA maatalousyrittäjien lomituspalvelut – tilastoja 1997-2004).....	147
Taulukko 10. Lomitusmaksujen ja –korvausten tuntihinnat. (Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Lomituspalvelumaksut 2007).....	148
Taulukko 11. Viljelijäperheen työtunnit tuotantosuunnittain vuosina 2001-2005. (MTT Taloustutkimuksen kannattavuuskirjanpitotulokset (www.mtt.fi/kannattavuuskirjanpito).....	160
Taulukko 12. Viljelijäväestön, vakituisesti ja tilapäisesti palkattujen työpäivät tiloilla tuotantosuunnittain 2005. (TIKE, maataloustiedote 2006, Maatilojen työvoima väheni 25 500:lla.).....	162
Taulukko 13. Tilojen kannattavuuskertoimet tuotantosuunnittain 2000 – 2005. (MTT kannattavuuskirjanpitotulokset (www.mtt.fi/kannattavuuskirjanpito).....	164
Taulukko 14. Maatalousyrittäjien ja palkansaaajien työtapaturmat 2003.....	167
Taulukko 15. Maatalouslomittajien määrä ja lomituspalvelujen järjestäminen tutkimuskunnissa. (MELA: Maatalousyrittäjien lomituspalvelut – lomitustilastot 2006).....	175
Taulukko 16. Kyselyyn vastanneiden käyttämät lomitustuodot tuotantosuunnittain.....	176
Taulukko 17. Kyselyyn vastanneiden yrityksen aloitusaika ja yritystuodot.....	176
Taulukko 18. Viljelyn aloittamisaika tuotantosuunnittain %.....	177
Taulukko 19. Lomittajien ammattitaitoarvioinnit tuotantosuunnittain %.....	178
Taulukko 20. Lomittajien ammattitaidon kehittämistarpeiden jakautuminen tuotantosuunnittain.....	178
Taulukko 21. Yrittäjien loman ajankohdat toivomusten mukaan.....	179
Taulukko 22. Työstä irrottautuminen loman aikana.....	181

Taulukko 23. Valvontakäynnit tuotantosuunnittain. ....	183
Taulukko 24. Valvontakäynnit lomituseruodoittain %.....	184
Taulukko 25. Skenaario maaseudun autioitumisesta.....	198
Taulukko 26. Skenaario maaseudun elinkeinorakenteen yksipuolistumisesta. ....	199

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Politiikkasykli (Parsons 1997, 77).....	25
Kuvio 2. Poliittinen järjestelmä (Easton 1965, 112). ....	26
Kuvio 3. Policyanalyttisen tutkimuksen vaiheet (Walker 2000). ....	52
Kuvio 4. Suomen maaseutupoliittinen järjestelmä. (Uusitalo Eero, Maaseudun Uusi aika 2004 a). ....	74
Kuvio 5. Haastattelujen jakautuminen. ....	95
Kuvio 6. Sijaisavun käyttö aiheittain vuosina 2000 – 2002, % sijaisapupäivistä.....	147
Kuvio 7. Tuottavuuskehitys eri tuotantosuunnissa vuosina 1995-2004 (Niemi, Ahlstedt 2005, Maatalouspolitiikan vaihtoehdot –työryhmä loppuraportti(2007).....	163
Kuvio 8. Yrittäjien irrottautuminen työstä tuotantosuunnittain.....	181
Kuvio 9. Elinvoimainen maaseutu. ....	201

# **1. MAATALOUSLOMITUKSEN POLIITTINEN MUOTOUTUMINEN: TUTKIMUKSEN TAUSTOITUS JA SEN TEHTÄVÄNASETTELU**

## **1.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta**

Tässä luvussa tarkastellaan ensiksi kohdetta, josta tämän tutkimuksen tavoitteiden mukaisessa analyttisessä tarkoituksessa käytetään tiivistelmänimitystä 'maatalouslomituspoltiikka'. Koska tieteellisen tutkimuksen tehtävänä ei ole ontologisten asettamusten laadinta, nimityksellä ei tarkoiteta, että se mihin tuo nimitys viittaa olisi muuta kuin tutkimusta ja sen toteutusta palveleva tietynlainen ideaalityyppinen konstruktio, jonka avulla suuntaudutaan empiriaan paneuduttaessa. Ensimmäisen luvun tarkoituksena on osaltaan pohjustaa tutkimuskohteen erittelyä politiikan ja hallinnon tutkimuksen ja erityisesti policyanalyysin näkökulmasta. Alustavasti luvussa myös paikannetaan maatalouslomituspoltiikka suhteessa suomalaisen politiikan valikoituihin kenttiin ja valtion keskushallinnon instituutio- ja toimintarakenteisiin. Tämän jälkeen käsitellään maatalouslomituspoltiikan alueen kanssa limittyviä policyalueita ja -sektoreita.

Luvussa kehitellään myös käsitystä tämän tutkimuksen asemoinnista suhteessa maamme tiedepolitiikan osaan 'valtio-oppi ja hallintotiede'. Luku kohdistuu samoin policyanalyysiin tutkimuksen lajityyppinä, ja se käsittää myös policyanalyysin suhteutuksen määrättyihin muihin poliittista päätöksentekoa koskeviin lähestymistapoihin. Luku käsittää edelleen maatalouslomituspoltiikan poliittisen taustan alustavan luonnehdinnan ottaen huomioon Suomen poliittisen puoluejärjestelmän ja etujärjestökentän. Lopuksi esitetään tutkimuksen konkreettiset tutkimuskysymykset ja lausutaan julki sovellettavan esitystavan määrättyt piirteet.

## **1.2 Maatalouslomituspoltiikan tarkastelu policyanalyttisesta näkökulmasta**

Tämän tutkimuksen tieteellisenä pääongelmana on pohjustaa Suomen maatalouslomitustoimintaan kohdistuva politiikan ja hallinnon tutkimuksen näkökulmasta toteutettava policyanalyttinen tarkastelu ja panna tuo tarkastelu toimeen. Tiiviinä teknisenä terminä otetaan käyttöön ilmaus "maatalouslomituspoltiikka" viittaamaan



tutkimuskohteeseen. Kysymyksessä on analyttinen, tutkimustarkoituksia palveleva ideaalityyppinen tiivistelmätermi sen asemesta, että ryhdyttäisiin tieteelliseen tutkimukseen kuulumattomaan ontologiseen väittelyyn siitä, onko tuo kohde olemassa vai ei.

Tämän tutkimuksen rajauksiin kuuluu se, että tarkastelu painottuu 21. vuosisadan 1. vuosikymmenen puolenvälin tilanteeseen ottaen kuitenkin huomioon tutkittavan ilmiön oleellisiksi katsottavat kehityspiirteet myös sen kiteytymisen aikaisemmilta vuosikymmeniltä. Samoin tutkimus käsittää loppuosassaan nykyhetkellä avautuvien vaihtoehtoisten kehityspolkujen skenaariotarkastelun. Lyhyet historiaa sekä tulevaisuutta koskevat tarkastelut on laadittu siinä tarkoituksessa, että niin toteutuneiden kuin toteutumatta jääneiden vaihtoehtojen kuin nykyhetkellä kysymykseen tulevien status, josta poikkeavien vaihtoehtojen tarkastelu voi olla omiaan valottamaan kohdeilmiön oleellisia piirteitä verrattuna siihen, että rajoituttaisiin vain nykyhetkeen puhtaan poikkileikkaustutkimuksen mielessä.

Tämän tutkimuksen pääpaino sijoittuu analysointiin, joka koskee alkujaan spontaanisti kansalaisyhteiskunnan piirissä nousseen mutta myöhemmin poliittisten päätösten nojalla vakiinnutetun maatalouslomitussjärjestelmän perustaa, rakennetta ja toimintaa. Tutkimus koskee muun muassa maatalouslomitussjärjestelmän kykyä saavuttaa sille asetetut tavoitteet sekä järjestelmän aikaansaamia niin toivottavia kuin kielteisiä sivuvaikutuksia. Muun muassa juuri tuollaiset kysymykset ovat perustelleet politiikan ja hallinnon tutkimuksen policyanalyysin valintaa tutkimusperspektiiviksi.

Maatalouslomitusta ei muodosta suomalaisessa politiikassa yhtä tiettyä, selvästi rajattua aluetta, jota varten olisi olemassa oma hallinto ja omat menettelytavat. Sen sijaan maatalouslomituksen ilmiökentässä limittyvät useat enemmän tai vähemmän lainsäädännöllisesti ja tosiasiallisesti toisiinsa nähden eriytyneet policyalueet. Vallitsevien poliittis-hallinnollisten ohjaussuhteiden kannalta on mainittava jo aluksi se tavallaan epäjohdonmukainen seikka, että samalla kun maamme edelleen sektoroituneessa valtion keskushallinnossa maatalouspolitiikan valmistelu ja sen toimeenpanon ohjaus on maa- ja metsätalousministeriön vastuulla, maatalouslomitustoiminnan valtionrahoituksen suunnittelu- ja ohjausyksikkö on sosiaali- ja terveysministeriö. Maatalouslomitustoiminta ei kuitenkaan ole tyystin poikkeuksellinen kohde sikäli, että monessa muussakin

tapauksessa sellaiset erottelut kuin talous-, alue-, sosiaali- ja kulttuuripolitiikan väliseinät murenevat, ja noilla ”lohkoilla” on vastaavasti monia keskinäisiä päällekkäisyyksiä. Niiltä osin maatalouslomitusta ei poikkeakaan monista muista lohkoista kun ajatellaan tarjoutuvia analyysihaasteita ja mahdollisuuksia vastata niihin. Noilta osin vallitsevat kompleksisuudet ja komplikaatiot tarjoavat lisäksi omia, kiintoisia tutkimushaasteitaan. Tämän tutkimuksen käsitteellisistä lähtökohdista terminologisiin kuuluu se seikka, ettei suomen kieli tee samaa erottelua kuin englannin kieli sanojen policy ja politics kesken. Vaikka erottelu ei ole tarkka eikä immuuni tarkoitushakuiselle käytölle englanninkaan kielessä, se on silti tässä yhteydessä huomion arvoinen. Edellinen viittaa tavallaan ”poliittisimpaan politiikkaan”, jonka piirissä eri tahojen kesken vallitsee huomattavaa erimielisyyttä niin tavoitteista kuin keinoista, sekä politiikkaan, jota harjoitetaan yleisten ja etenkin ylimpien valtiolaitosten piirissä kuten eduskunnassa, hallituksen toiminnassa sekä valtionpäämiehen ratkaisuvallaltaan kuuluvassa toiminnassa. Sana ’policy’ voi puolestaan viitata esimerkiksi toimintaan, jossa virkamiehet ideoivat ja toimivat poliittisesti vastuullisten päättäjien neuvonantajina ja osallistuvat toimeenpanoprosessiin sen jälkeen, kun policy on poliittisilla päätöksillä määritelty ja käynnistetty. Tuolta kannalta policyt ovat tavoitehakuista toimintaa, jota voidaan harjoittaa silloin, kun ajettavat päämäärät ja kenties hyvinkin täsmälliset tavoitteet ovat selvillä ja keinojakin on ehkä huomattavassa mitassa määritelty. Toisaalta monien policyjenkin alueella toimivat lukuisat poliittisesti vastuunalaiset henkilöt ja heistä etummaisimpina hallituselinten jäsenet valtion ja kuntien organisaatioissa ja Suomen EU-jäsenyyden alusta alkaen myös EU:n toimielimissä. Politicsin ja policyn ero on englannin kielessäkin liukuva ja altis väärinkäytölle kuten yrittäessä korostaa, että policy olisi muka politiikkavapaata. Länsimaisen käsityksen mukaan virkamiehet eivät saa sekaantua ”politics” toimintaan (VM 1998, Juntunen 2002). Kaiken kaikkiaan maatalouslomitustakin joudutaan tutkimaan ottaen tämän tutkimuksen policy-painotuksesta huolimatta huomioon myös politics-aspekteja.

Maatalouslomituspoliittikka on ilmiänsä erinäisiä nimenomaan asetettuja tavoitteita edistämään tähtäävää ja tiettyä väestöryhmää palvelevaa sektorikohtaista toimintaa siinä mielessä, että sen merkeissä edistettävät kohteet sijoittuvat maatalouden piiriin ja tarkemmin sanoen maatalousyrittäjien toimintaedellytyksistä huolehtimisen alueelle. Nuo seikat eivät kuitenkaan merkitse sitä, että valitun tutkimuskohteen potentiaalinen tieteellinen arvo sitä koskevan tutkimuksen kannalta olisi marginaalinen esimerkiksi siksi, että kysymys olisi tyystin teknisestä kohteesta. Päätelmää kohteen analyttisesta

haastavuudesta perustelevatkin lukuisat seikat. Ensinnäkin, politicsin ja policyn ero on maatalouslomituspoltiikassa korkeintaan ehdollinen ja empiirinen eikä periaatteellinen kysymys. Vastaavasti maatalouslomituspoltiikkaa voidaan tutkia tietyiltä osin myös ajatellen niitä poliittisia kiistoja, joita sen merkeissä on vuosien varrella noussut. Toiseksi, maatalouslomituksen kiinnostavuutta tutkimuskohteena korostaa se, että sen alueella limittyvät toisiinsa lukuiset policyalueet, ja vastaavasti lukuiset eri seikat oletettavasti ovat määränneet ja määräävät sitä ja sen kehkeytymistä. Kolmanneksi, yhtenä erityisistä sektoripolitiikoista maatalouslomituspoltiikka on omalla tavallaan ”laboratorio”, jonka olosuhteita tarkasteltaessa saatetaan päästä myös yleisempien policyanalyttisten kysymysten ja niihin kenties muodostettavissa olevien vastausten jäljille. Neljänneksi, koska EU on edelleen menovolyyminsa suuntautumisen kannalta vahvasti – esimerkiksi vuonna 2008 vielä yli 40-prosenttisesti – maatalouspoliittinen yhteisö, suomalaista maatalouslomitusta koskeva tutkimus on enemmän kuin marginaalisesti myös EU-tutkimusta. Tähän liittyen se on myös EU-integraation välillisten ja välittömien vaikutusten tutkimusta. Viidenneksi, kuten jäljempänä tarkemmin selvitetään, maatalouslomituspoltiikkaan vaikuttavat tai siihen muuten liittyvät lukuisat suomalaisen yhteiskunnan toimintamekanismit valtiontalouden hoidosta tulopolitiikkaan ja ympäristöpolitiikasta alue- ja sosiaalipolitiikkaan.

Vastaavasti aiheen tutkimus vaatii myös noiden mekanismien riittävää analyttistä valottamista. Kuudenneksi, kuten myös jäljempänä tarkemmin selvitetään, maatalouslomituksen toimeenpanossa valtio, kunnat, maatalousyrittäjät, maatalouslomituspalvelujen tarjoajat ja eräät muut tahot ovat keskenään moninaisessa, analyttisesti kiinnostavassa, alati muuttuvassa vuorovaikutuksessa. Noilta osin maatalouslomituspoltiikassa on havaittavissa myös piirteitä yhteiskunnan markkinasektorin, julkisen sektorin ja kolmannen sektorin ja niiden lisäksi spontaanin kansalaisyhteiskunnan keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Seitsemänneksi, jo yksistään valtion talousarviossa vuodelle 2008 kohdennus maatalouslomitukseen oli hallintokuluineen yli 213 miljoonaa euroa, minkä lisäksi maatalousyrittäjät voivat panostaa ja myös panostavat käytännössä omista varoistaan samaan tarkoitukseen. Kerrannaisvaikutuksiltaan maatalouslomituksen taloudellinen merkitys voidaan arvioida verrattomasti mainittua 213 miljoonaa euroa suuremmaksi.

### 1.3 Tutkimuksen rajausta valtio-opin ja hallintotieteiden välillä

Tämän tutkimuksen aihe rajaa sen piiriä jo sellaisenaan huomattavasti. Edellä on myös tuotu esiin painotus 2000-luvun puolivälistä tiettyyn nykyhetkeen, joskaan relevanttia menneisyyttä ja mahdollisuuksien rajoissa olevaa tulevaisuutta unohtamatta. Tutkimusta on kuitenkin rajattava myös ajatellen siinä sovellettavaa lähestymistapaa.

Valittua tutkimuskohdetta olisi mahdollista lähestyä useasta vaihtoehtoisesta näkökulmasta. Tiukasti taloutta painottava tarkastelu ottaisi huomioon kohteen yleiset, mukaan lukien makrotaloudelliset piirteet, tämän lisäksi, tai osin vaihtoehtoisesti kohteen julkis- ja etenkin valtiontaloudelliset piirteet tai – edellisiin nähden vaihtoehtoisesti – maatalousyrityksen mikro- tai liiketaloustieteellisen näkökulman laajentaen tarkastelua kenties lisäksi myös koskemaan laajuudeltaan ja tuotantosuunnaltaan erilaisia maatalousyrityksiä. Nimenomaan sosiaalipoliittisesti rajattu tutkimus rakentaisi jollekin tasa-arvokäsitykselle paneutuen esimerkiksi pariteettiin, rinnastettavuuteen, eri väestöryhmien osakseen saamien sosiaalipoliittisten kohtelutapojen välillä, ja analysoisi tuolta pohjalta maatalouslomitusta. Vaihtoehtoisesti sosiaalipolitiikan tutkija paneutuisi aiheeseen palvelujärjestelmiä, palvelutoiminnassa tapahtuvaa vuorovaikutusta tai palveluhenkilöstön asemaa, tehtävää ja rooleja tähdentävästä näkökulmasta. Sosiologi saattaisi tutkia joko makrokannalta maatalouslomitusta viimeaikaisen suomalaisen maatalouden ja sen rakenteiden ja niiden muuttumisen osana tai – lähinnä vaihtoehtoisesti edellisen kanssa mikrokannalta analysoiden jopa vain yhtä tai vain muutamaa tilaa ja maatalouslomitusta niissä, ja jälkimmäisessä tapauksessa kenties ottaen käyttöön etnografian, diskurssianalyysin tai jonkin muun tuollaisissa yhteydessä usein sovelletun metodin aseet. Lisäksi kohdetta voitaisiin ajatella lähestyttävän esimerkiksi aluemaantieteen, aluetieteen ja aluekehityksen näkökulmasta, ja silloinkin joko makronäkökulmasta rakenteellisemmin tai mikronäkökulmasta esimerkiksi osana kylätutkimusta tai laaja-alaisempaa maaseutututkimusta.

Tämä tutkimus paikantuu rajauksillaan sille tutkimusalueelle, joka suomalaisessa tiede- ja korkeakoulupolitiikassa rajataan määreellä ”valtio-oppi ja hallintotiede”. Eräs kategorinen rajausta on vastaavan tutkimus- ja opetusalueen rajaaminen opetusministeriössä ja Suomen Akatemiassa tuolla otsikolla varustetulla kategorialla 5220. Mikään kiteytynyt lohko ei tuo alue ole, vaan maisteri- ja tohtorikoulutusta antavia hallintotieteitä oli Suomessa

viitisentoista kappaletta vuonna 2005, joskin muutamat niistä voivat hakea tutkimusrahoitustaan muista kategorioista kuin edellä mainitusta. Valtio-opissakin vallitsee aineen yleensä säilyneestä muodollisesta oppiaine yhtenäisyydestä huolimatta varsin suuri jakautuneisuus tutkimusalueisiin, joiden edustajat eivät ehkä ole tieteellisesti lukutaitoisia läheskään kaikilla valtio-opin alueilla. Termi 'policyanalyysi' ei vielä sellaisenaan riitä rajaamaan tätä tutkimusta nimenomaan valtio-opin ja hallintotieteen piiriin, koska moni erityisalue harjoittaa piirissään tosiasiallisesti hyvinkin laajaa policytutkimusta. Maamme reaalisissa oloissa tuollaisia alueita ovat etenkin suuret julkisen politiikan lohkot kuten terveydenhuolto, sosiaalipalvelujen aihepiiri, ympäristöpolitiikka ja koulutuspolitiikka. Myös kansantaloustieteen piirissä harjoitetaan laajasti policytutkimusta, mutta siitäkään ei tässä ole kysymys.

Edellä on muutaman tiedonalan kohdalla noussut esiin makro- ja mikronäkökulmien eroja. Tässä tutkimuksessa otetaan kumpikin näkökulma soveltuvalla tavoin huomioon. Yhtäältä ei unohdeta maatalouslomituksen laajempaa kehikkoa, kontekstia ja rakenteellista ja historiallista taustaa sellaisina kuin ne ovat kohdeilmiötä ehdollistaneet, ehdollistavat nykyisin ja tekevät niin oletettavasti ainakin läheisessä tulevaisuudessa. Toisaalta ei vältetä etenemistä aina tilakohtaisiin case-analyysihin saakka tutkimuskohteen valottamiseksi. Itse aihe puolestaan sijoittuu makro- ja mikrotarkastelun väliselle tietynlaiselle välittävälle tasolle eli mesotasolle, jollaisiksi on soveltuvaa luonnehtia juuri erilaisia sektorikohtaisesti eriytyviä ja sellaisina tutkittavissa olevia viipalemaisesti eriytyviä aiheita.

#### 1.4 Policyanalyysin erityispiirteitä tutkimuksen lajityyppinä

Kuinka olisi tämän tutkimuksen tarkoituksia varten ja tutkimussuorituksen pohjustamiseksi luonnehdittava valtio-opillis-hallintotieteellistä policyanalyysia? Ensinnäkin, politiikan ja hallinnon tutkijalle asettuu hänen lähtökohtatiedonalaansa johdosta alati kysymys siitä, onko politiikalla niin politicsina kuin policyna ja onko hallinnolla etenkin julkisena suunnittelevana ja toimeenpanevana hallintona erillisvaikutusta siihen, mitä lopulta tapahtuu poliittis-hallinnollisissa vaikuttamisen kohteissa. Kysymys on siitä, vaikuttavatko julkisen organisaation toimintaan markkinoiden ja olosuhteiden, kuten sosioekonomisten olosuhteiden, asemesta erillisvaikutuksillaan poliittisten päätöksentekotahojen ratkaisut mukaan lukien lainsäädännön kautta asetetut velvoitteet ja se tapa, jolla ne pysytetään voimassa tai muuten pannaan toimeen. (Vornanen 1995, 37.) Kompleksisuus ja

epävarmuus julkisessa päätöksenteossa edellyttää soveltamista mikä markkinateorian termein voi merkitä niin sanottua asiakaslähtöistä markkinointia (Walker 2000, 25). Mikäli tuollaisten ratkaisujen erillisvaikutuksia ei voida osoittaa, esiin nousee kysymys siitä, miksi julkista asioihin puuttumista ylipäättään tarvitaan ja mikä sitten noita julkisia ”interventioita” oikein perustele.

Politiikan ja hallinnon tutkijalle asettuu haaste muodostaa kuva ja käsitys policyjen tavoiteltujen ja niiden muiden mahdollisten erillisvaikutusten lähteistä, niiden vaikutusten välittymismekanismeista niiden kohteisiin sekä vaikutusten mahdollisesta jatkovaikutuksesta takaisin politiikkaan ja hallintoon mutta myös muualle yhteiskuntaan. Politiikan ja hallinnon tutkijan on näissä yhteyksissä oltava valmis tutkimaan niin tavoiteltujen vaikutusten syntymistä tai syntymättä jäämistä ja etenkin syntymättä jäämisen syitä ja toissijaisvaikutuksia, olivatpa ne jostakin näkökulmasta myönteisiä tai kielteisiä. Sen sijaan tieteelliseen politiikkaan ja hallinnon tutkimukseen ei kuulu ideologinen paatos, jossa väitettäisiin epäkohtien tultua havaituiksi että niitä vain syntyy ja että vastaavasti julkinen poliittinen toiminta muka lähtökohtaisesti vain pahentaisi niitä ongelmia, joita sen avulla pyritään ratkaisemaan. Tällainen ”uusliberalismi” on tieteelle vierasta, vaikka se tieteen kaavussa toisinaan esiintyykin. Esimerkiksi kansantaloustieteessä julkisten policyjen vaihtoehtojen toteuttamistapojen kuten markkinaperusteisten ja toisaalta julkishallinnollisten keskinäiset tehokkuusvertailut ovat tavallisia silloinkin, kun asianomaiset tutkijat olisivat asennoitumiseltaan markkinaliberalistisia. (Mueller 2003, 373–380.) Niinpä on viileästi ja ilman ideologisia ennakkositoumuksia kiinnitettävä huomio julkisen toiminnan nettohyötyvaikutuksiin ja tarkasteltava, ovatko nuo vaikutukset nettokustannuksia ja nettohaittavaikutuksia suuremmat.

Edelliset luonnehdinnat eivät vielä tuo tarkasteluun mitään sinänsä poliittista. Vastaavia seikkoja ei kuitenkaan ole perusteltua jättää tässä tutkimuksessa huomiotta. Miten tuo poliittinen tulisi ottaa huomioon tässä tutkimuksessa? Poliittista ei voida tavoittaa millään tiiviillä määritelmillä, vaan on aloitettava abstrahoimalla piirteitä, joiden nojalla poliittinen eroaa siitä, mikä ei sitä ole. Politiikkaa ei ole varattu vain tietyille toimijoille ja areenoille, vaan millainen toimija tahansa voi toimia jossain asiassa poliittisesti ja politisoitua.

Politiikka on erittäin ongelmakeskeistä, sillä se on jonkin asian tai tilanteen määrittelemistä ongelmaksi ja ratkaisujen etsimistä tuohon ongelmaan (Lappalainen 1997, 91). Eräs paljon käytetty jaottelu voidaan tiivistää kahteen kohtaan, joita voidaan kutsua harmonianäkökulmaksi ja konfliktinäkökulmaksi. Harmonianäkökulma viittaa politiikkaan yhteisten asioiden hoitamisena. Konfliktinäkökulma korostaa puolestaan sitä, että politiikasta voidaan puhua vasta silloin, kun siinä voidaan nähdä olevan kysymys mahdollisesta vastarinnasta vallankäytölle ja kun sen harjoittajille erottuu vastustajia, jotka eivät ole samaa mieltä siitä, mitä tulisi tehdä tai tapahtua (Palonen 1988, 19-20).

Harmonianäkökulman mukaan politiikka olisi loppujen lopuksi yhteisten asioiden hoitamista. Näkökulman ongelmana on se, etteivät kaikki tahot ole läheskään yhtä mieltä siitä, mitkä asiat ovat yhteisiä asioita ja miten niitä tulisi hoitaa. Esimerkin tarjoaa keskustelu globalisoitumisesta, jonka johdosta häviäviä osapuolia – vaikkapa maataloustuotteiden maailmankaupan sääntelyn purkautumisen seurauksena toimialalta pois työntyviä pienimuotoisen pohjoisen maatalouden harjoittajia – on vaikea vakuutella siitä, että heidän menetyksensä aiheutuvat yhteiseksi suurimmaksi hyväksi. Sen enempää se, että enemmistöt pakottaisivat vähemmistöt tottelemaan, ei valtiollisen demokratia-ajattelun nojalla ole mikään ratkaisu. Sen sijaan juridisin keinoin turvattu vähemmistönsuoja on demokraattisen politiikan kulmakiviä, vaikka vähemmistöt eivät saisikaan osakseen niin sanotun käänteisen diskriminoinnin periaatteen mukaista suosituimmuuskohtelua.

Konfliktinäkökulman mukaan politiikka olisi kamppailua siitä, mitä tulisi tehdä, mukaan lukien kamppailua siitä, kuka saa käyttää sitä valtaa, jonka nojalla vastaan hangoittelevat pannaan tottelemaan päätöksiä, joita lopulta syntyy. Ongelmiin kuuluu se, että olivatpa poliittisen valtataistelun mekanismit muotoiltu miten kansanvaltaisesti tahansa, ne eivät sellaisenaan estä sitä, etteikö jokin taho voisi saada niiden avulla ehdottoman vallan ja sitten kumota nuo samaiset mekanismit ikuistaakseen valtansa. Päivänpolitiikan analysointi konfliktinäkökulmasta saattaa myös jäädä vajavaiseksi, mikäli ei voida tehdä eroa sen mukaan, mitkä ovat eri tahojen pyrkimysten perustelut ja mikä on niiden oikeutus, jos huomio kiinnittyy vain taidokkuuteen eräänlaisten poliittisten erävoittojen saavuttamisessa. Näillä varauksilla tässä tutkimuksessa painotetaan kuitenkin voittopuolisesti juuri konfliktinäkökulmaa.

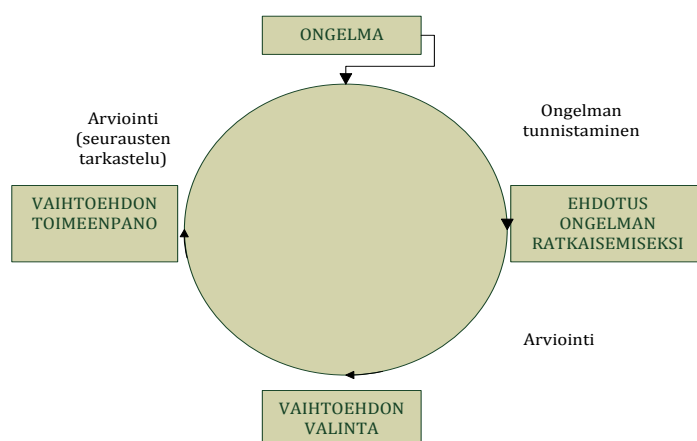
Poliittisen toiminnan erääksi tavalliseksi peruspiirteeksi on eriytetty noidenkin nimenomaisten arvojen, päämäärien ja tavoitteiden mukainen menettely mutta myös asiaa koskevat eri tahojen kesken syntyvät konfliktit. Poliitiikka on tavoitteellista toimintaa, jossa pyritään johonkin ratkaisuun, mutta ennen ratkaisua eri osapuolet saattavat olla hyvinkin eri mieltä siitä, mitä tulisi tehdä ja mihin ne ovat valmiita suostumaan. Konfliktien ratkaisukeinona kompromissia on pidetty eräänä politiikalle luonteenomaisena toimintatapana, jolla on kuitenkin heikkoutensa, sillä kukin osapuoli jää vaille sitä, mitä se olisi eniten halunnut.

Valtio-opin piirissä harjoitetun ja sen kanssa terveen ja aidon kosketuksen säilyttäneen hallinnon tutkimuksen piirissä harjoitettua policyanalyysia voidaan tutkimuksen laajittamiseksi luonnehtia seuraavasti. Kysymys ei ole hallinnon tutkimuksesta, joka olisi omaksunut jonkin vaihtuvista, kulloinkin muodikkaista johtamisnäkökulmista, jonkin ideologisen – aikanaan esimerkiksi sosialistiseen tapaan idealistis-vasemmistolaisen tai nykyisin vaikkapa uusliberalistisesti sokeasti markkinamyönteisen näkökulman tai kaavamaisen rationalistisen, taloustieteitä jäljittelevän näkökulman. Policyanalyysin taustaan kuuluu edellä viitattuun tapaan se, että useissa maissa varsin lukuisat tutkijat kiinnostuivat 1960- ja 1970-luvuilla selvittämään, olisiko julkisilla politiikoilla ja toimintaohjelmilla ollut niiden ansioksi luettavia erillisvaikutuksia (W Parsons 1997, 20–21, Hogwood 1984, 32–33). Eri tutkijat tähdensivät erilaisia syitä noiden erillisvaikutusten syntymiseen. Monet tutkijat olivat teoriaa, empiriaa ja soveltuvaksi katsomaansa metodiikkaa yhdistellen kiinnostuneita siitä, onko poliittisilla ja hallinnollisilla seikoilla ylipäättään itsenäistä, erillistä vaikutusta niihin olosuhteisiin, joita politiikoilla kuitenkin joka tapauksessa pyritään muuttamaan haluttuun suuntaan. Eräät tutkijat halusivat asettua suotaviksi katsomiensa yhteiskunta- ja talouspoliittisten aikeiden kuten reformien palvelukseen asettaen käsitteellisen ja metodisen arsenaalinsa vastaavasti käyttöön. Oli samoin tutkijoita, jotka halusivat neutraalimmin pureutua syihin, joiden johdosta jotkut politiikat ja toimintaohjelmat epäonnistuivat enemmän tai vähemmän. Nämä tutkijat tekivät niin joko siksi, että halusivat teknisinä asiantuntijoina edistää sellaisten politiikkojen ja ohjelmien laadintaa, jotka auttaisivat saavuttamaan asetetut tavoitteet, tai he halusivat osallistua poliittiseen vaikuttamiseen siinä tarkoituksessa, ettei kritiikin kohteeksi joutunutta politiikkaa tai ohjelmatoimintaa enää harjoitettaisi.



Politiikan ja hallinnon tutkimuksen käytännössä muodostui lukuisia viitekehyksiä policyjen analysoimiseksi. Nuo viitekehykset ovat olleet ”aikansa lapsia”, mukaan lukien että niitä on vuosien varrella tullut ja mennyt. Tutkimuskäytännössä viitekehyksiä esiintyy samanaikaisesti rinnatusten monia, mutta yksittäisissä tutkimuksissa yleensä vain yksi.

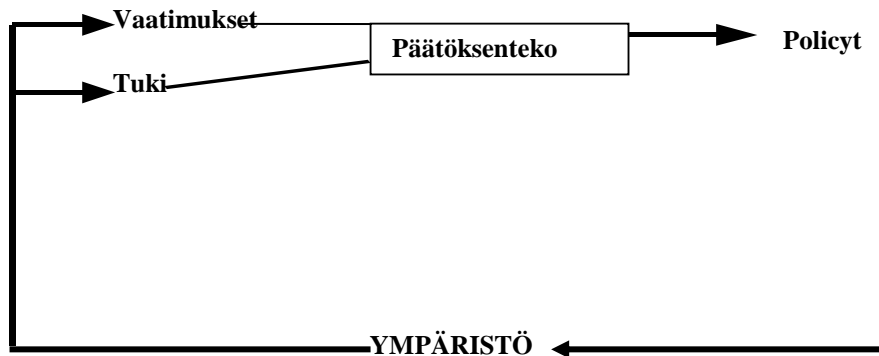
Esimerkiksi eräs policyanalyysistä suhteellisen äskettäin kirjoittaneista ja siksi aikaisemmalle alan tutkimukselle, sitä syntetisoiden rakentaneista, Wayne Parsons (1997), pitäytyy rakenteeltaan yksinkertaiseen päätöksentekopohjaiseen kehikkoon. Siinä hän erottaa toisistaan ongelman edeten sen ratkaisua koskevan ehdotuksen tarkasteluun ja erottaen sen jälkeen ennakoarvioinnin ja vaihtoehdon valinnan, toimeenpanon sekä jälkiarvioinnin. (Kuvio 1).



Kuvio 1. Politiikkasykli (Parsons 1997, 77).

Aikanaan oli suhteellisen tavallista, että policyanalyysia jäsennetään käsitteellisesti erilaisilla järjestelmämalleilla, jotka olivat dominanssiin saakka muodikkaita suurin piirtein 1980-luvun puoleen väliin saakka. Eräs tärkeistä taustoista valtio-opillisen tutkimuksen piirissä oli David Eastonin (1965) teos *Framework for Political Analysis*, joka perustui Eastonin sitä ennen jo pitkään, ainakin 1950-luvun alkupuolelta, kehittelemille ja esittelemille ajatuksille. Eastonin mallissa (Kuvio 2) kansalaisten ja poliittisen järjestelmän suhteet ohjautuvat kansalaisten järjestelmälle esittämien vaatimusten (demands) ja järjestelmään suuntautuvan kannatuksen (support) pohjalta. Vaatimukset ja kannatus

säatelevät poliittisen järjestelmän toimintaa. Poliittiset päättäjät pyrkivät ottamaan huomioon kansalaisten vaatimukset huomioiden kuitenkin poliittisen järjestelmän ja sen minkä tahansa toimintatavan osakseen saaman kannatuksen. Poliittisten päättäjien tekemät päätökset muodostavat tuotoksen, jolla on vaikutus takaisin ympäristöön, minkä jälkeen prosessi lähtee jälleen liikkeelle.



Kuvio 2. Poliittinen järjestelmä (Easton 1965, 112).

Malliin kuuluivat panostekijät mukaan lukien poliittisten vaateiden aggregoituminen, artikulointi eli lausuminen julki sekä tuki (support) sille politiikalle, jota harjoitetaan. Vaateiden ja tuen myötä kanavoituvat politiikan käyttöön myös taloudelliset ja muut voimavarat. Eastonin mallissa ja sen mukaelmissa policyn toimeenpanoprosessi esiintyi usein vain ”mustana laatikkona” eli ”black boxina”, mikä hallinnon tutkimukselle oli kuitenkin riittämätöntä. Vastaavasti systeemitarkastelua soveltavat hallinnon tutkijat tunsivat kiinnostusta täsmentää myös tuon mustan laatikon sisältöä, mukaan lukien kuvaa julkisen hallinnon mekanismeista ja toiminnasta sekä yhteiskunta- ja talouspolitiikan toteuttamistavoista. Tuo kaikki on eräänlaista ”withinputia”, ”myötäpanosta” tai ”lisäpanosta”, joka vaaditaan, jotta policyt toteutuvat, sillä siihen eivät vaateet, tuki ja politiikan perusmekanismit yksin riitä. Edelleen, malliin kuuluivat politiikan välittömät tuotokset, ”outputit”, ja politiikan vaikutukset, ”outcomet” eli politiikkasisällöt, ”policy contents”. Tuolloisessa Easton-vaikutteisessa ja muussa vastaavassa kuten policyanalyysia painottavassa valtio-opillisessa tutkimuksessa korostettiin voimakkaasti paneutumista panosten – kuten esim. vaalitulosten tms. – tutkimuksen asemesta politiikan vaikutusten ja

sisältöjen tutkimukseen. Juuri tämä siis kuului valtio-opillisen policyanalyttisen tutkimuksen kantaviin periaatteisiin. Edelleen, Eastonille virikkeitä antaneiden muiden systeemimallien tapaan korostuivat palautteet, ”feedbacks”, politiikan vaikutuksista ja sisällöistä politiikan itsensä harjoittamisena alku-, tausta- ja reunaehtoihin mukaan lukien sen, että mainitut vaade- ja kannatustekijät nähtiin organisoituviksi haluttujen ja aiottujen politiikkavaikutusten ja – sisältöjen mukaan.

Valtio-opilliset tutkimuspainotukset ovat vuosien varrella vaihdelleet ja muoti-ilmiöitä on tullut ja mennyt. Eri syistä valtio-opillisesta policyanalyysistä ei ainakaan Suomen oloissa tullut mitään valtio-opin valtavirtaa, vaan esimerkiksi empiirispainotteinen panostekijöihin paneutuva vaalitutkimus on edelleen näkyvää. Toisaalta hallintotieteet ovat osin paneutuneet kovin depolitisoituneina esiin nostettujen tutkimusaiheiden analysointiin toisinaan suorastaan sisäistäen käsitykset politiikan ja hallinnon totaalisesta erosta. Hallintotieteistä monien erikoistuminen yhteiskunnan hallinto- ja politiikkasektorien mukaan – esimerkiksi valtionhallinnon tai kunnallishallinnon, talouden ja eräänlaisen ei-talouden, oikeuden tai eräänlaisen ei-oikeuden tai yksittäisten sektoreiden kuten terveydenhuollon tai sosiaalisektorin kysymyksiin – on aiheuttanut omat riskinsä kapea-alaisuudesta. Voidaan pohtia, onko valtio-opin ja toisaalta hallintotieteiden väliin jäänyt liian vähän tutkittu raja-alue juuri policyanalyttisen ja vastaavan tutkimuksen piiriin sikäli, että policyanalyysit ovat tosiasiallisesti paljon hajautuneet viitattujen lukuisten alojen erityisanalyyseiksi ilman sitä, että juuri tehtäisiin koonteja ja tutkimuksellisia yleistyksiä saati vahvaa jatkuvaa käsitteellistä kehittämistä. Maamme EU-jäsenyysskään ei ole muuttanut tilannetta, vaan erityisalojen tutkijat ovat EU-policyanalyysissaan paljon paneutuneet sektorikohtaisten erityisalojensa kysymyksiin. Sektorirajat ovat vastaavasti uurtuneet syvään, ja ne uurtuvat jatkuvasti yhä syvemmiksi. Vallitsehan sektoroituneisuus muissakin EU-maissa, joiden tutkijoiden kanssa kotimaiset tutkijamme ovat vuorovaikutuksessa kohteenaan olevia sektoriongelmaa analysoidessaan. Paljon puhuttu moni- ja poikkitieteisyyskin on ongelmallista sikäli kuin tieteenharjoittajat eivät urasyistä voi olla erikoistumatta hyvinkin kapeasti.

## 1.5 Maatalouslomituspoliitiikan konkreettisen poliittisen taustan luonnehdinta

Suomi on sosioekonomisesti kulkenut vuosisatojen ja vuosikymmenten varrella läpi analogisen kehityspolun kuin monet muutkin nykyisin vauraimmat ja kehittyneimmät

yhteiskunnat ja kansantaloudet. Suomella kuten monella muullakin maalla on kuitenkin ollut kuluissaan oma leimansa. Verrattuna muihin nykyisin vauraisiin Euroopan maihin Suomi oli varsin pitkään vahvasti maatalousmaa etenkin kun ajatellaan väestön valtaosan elannon lähteitä. Maatalouden tärkeän liitännäiselinkeinon metsätalouden ja sen tuotteita jalostavan metsäteollisuuden myötä Suomen tuotanto- ja vientirakenne oli ainakin toiseen maailmansotaan saakka varsin alkutuotantopohjainen. Suomen erityispiirteisiin kuului, laajojen väestöryhmien ansiolähteiden siirtyminen 1950- ja 1970-lukujen välisenä aikana huomattavalta osin alkutuotantovaltaisesta tuotantorakenteesta palveluvaltaiseen rakenteeseen teollisuuden työllistävyys muuttuessa kuitenkin hitaammin. Muutos oli nopea, raju ja kiivaampi kuin useimmissa vertailumaissa. (Tauriainen 1983, 16-17, Haapala 2004, 247-252.)

Heti maamme itsenäistyttyä pantiin toimeen huomattava maareformi, joka tietyillä tavoin ja tilapäisesti, joskin vuosikymmeniksi ratkaisi merkittävän osan itsenäistymistä edeltävästä alkutuotannon liikaväestöongelmasta. Torpparivapautuslaki eli laki vuokra-alueiden lunastamisesta säädettiin kesällä 1918. Vuonna 1922 säädettiin Lex Kallio, mikä edisti maan hankkimisesta asutustarkoituksiin. Pientilat saivat lisämaata ja tilattomat perustaa uusia tiloja, mikä oli asutuspoliittinen ja samalla osaltaan maatalouspoliittinen tapa ratkaista yhteiskunnallisia ja taloudellisia ongelmia. Tämä jatkui vielä II maailmansodan jälkeiseen aikaan niin luovutetusta Karjalasta ja pieneltä osin myös Salla-Kuusamon ja Petsamon alueilta evakuoituneen väestön suuren osan sijoittamisena maatalouden pariin yleensä pientilallisiksi, rintamamiestilojen perustamispolitiikkana ja osin vieläkin myöhempään jatkuneena asutustoimintana. Alkutuotanto ja sen piiristä nimenomaan maatalous oli se elinkeinoala, joka työllisti aikanaan maamme kansan ehdottoman valtaenemmistön, vaikkakin varsin erilaisiin elinehtoihin, mukaan lukien että maamme vaivasi ilmeinen alkutuotannon liikaväestöongelma. Ongelma oli tiedossa maahamme 19. vuosisadan lopulta lähtien juurtuneessa sosiaalipoliittisessa ajattelussa ja sen myötä tuossa vaiheessa virinneessä konkreettisessa sosiaalitutkimuksessa sekä myös julkilausutuissa poliittisissa muutospyrkimyksissä, ongelma jäi silti pahoin ratkaisematta, sillä maassa raivosi heti sen itsenäistyttyä keväällä 1918 kiivas vapaus-, sisällis- ja luokkasota. Ei ollut sattuma, että suurin punakaartilaisryhmä koostui nuorista, työmarkkina-asemaltaan perin epävarmoista maaseudun työntekijöistä mutta myös kaupunkityöntekijöitä oli runsaasti ja suurin valkoisen armeijan sotilasryhmä tilallisista ja

tilallisten pojista sen sijaan torppareiden jakaantuessa suunnilleen tasan kumpaankin armeijaan. (Rasila 1970, 338.)

Itsenäistymiseen mennessä maassamme edelleenkin vallitsevan poliittisen puolueuudostuksen tietyt perusrakenteet olivat jo alkaneet kiteytyä: 19. ja 20. vuosisatojen vaihteessa oli syntynyt SDP, 20. vuosisadan alussa pian yksikamarisen eduskunnan synnyttyä oli muodostunut nyttemmin keskustaksi kehittynyt maalaisliitto, ja nykyisinkin suurimmista puolueista kokoomus muodostui pian maan itsenäistyttyä lähinnä erilaisista siihenastisten vanhasuomalaisen ja nuorsuomalaisen puolueen elementeistä. Oli muodostunut myös maan ainoa etninen puolue RKP, joka edusti yhtä lailla ruotsinkielistä ylä- ja keskiluokkaa kuin ruotsinkielistä maatalousväestöä. Samoin olivat muodostuneet useat muut organisatoriset alkeiselementit, joiden myöhemmät muuntumat monilta osin edelleen voidaan tavata suomalaisessa yhteiskunnassa, kuten SAK:n edeltäjä SAJ, MTK, työnantajajärjestöt sekä osuustoimintaliike, joka vuonna 1916 jakaantui yleiseen ja työväenmieliseen osaan. (Bergholm 1985, Heinonen 1998.)

Huomiota on kiinnitettävä siihen, etteivät suomalaiset viljelijät tiloineen pysytelleet kansantaloustieteellisten ideaalikuviin mukaisina markkinataloudellisina atomeina. Sen sijaan tapahtui heidän järjestymistään ensinnäkin voittoa tavoittelemattomalla taloudellisella perusteella mutta taloudellisessa tarkoituksessa nykyisin yhteiskunnan ”kolmanteen sektoriin” kuuluvana toimintana. Viljelijäväestön järjestäytyminen perustui Suomessa huomattavalta osin alkujaan Isossa-Britanniassa syntyneen osuustoiminta-atteen kehitykseen. Aatteen maahantuojista on mainittava Hannes Gebhard. Osuustoiminta-atteen pohjalta perustettiin vuonna 1899 Pellervo-seura ”maataloustoimintaa kehittäväksi aatteelliseksi keskusjärjestöksi” (Kananen 1986, 13). Seuran toiminta suuntautui aluksi maamiesseurojen ja osuuskuntien perustamiseen ja vuodesta 1916 lähtien viljelijöille tarkoitettun, tuolloin viikoittain ilmestyneen lehden Maaseudun Tulevaisuuden julkaisemiseen. Tärkeimpiä osuuskuntia olivat osuuskaupat, -kassat ja –meijerit, kun taas tuotanto-osuuskuntia ei juuri muodostunut. Vuosisadan alun vaihteeseen liittyivät myös Suomen Osuuskauppojen keskusliiton (SOK), Keskusosuusliike Hankkijan, Vainvientiösuusliike Valion perustaminen ja vuonna 1918 syntyi ruotsinkielisten meijerien Keskusosuusliike Enigheten (Kananen 1986, 13–14).

Paitsi osuustoimintaa, syntyi Suomessa viljelijöiden etu- ja intressijärjestöpoliittista toimintaa. On tuskin sattuma, että samoihin aikoihin järjestyivät maassa niin monet palkkatyöntekijät kuin työnantajatkin sekä yleisesti että toimialakohtaisiksi järjestöiksi. Kaikkia noita ilmiöitä voi pitää osin modernisoitumisena eli uudenaikaistumisena, rajoitettuna eli sektorikohtaisena politisoitumisena eli alkujaan taloudellisten kysymysten muodostumisena ryhmäetujen ajamisen perustaksi sekä julkisena järjestönmuodostuksena eri etujen jäsenytyessä selvemmin erottuviksi niin kannattajilleen, neuvottelukumppaneilleen kun vastustajilleen.

Nykyisen Maataloustuottajain Keskusliiton MTK:n edeltäjänä voi pitää Etelä-Suomen suurtilallisten perustamaa ”Maanviljelijäin Yleistä Liittoa” vuodelta 1908. Sen toiminta jäi kuitenkin hyvin lyhytaikaiseksi kannatuksen puutteen, taloudellisten vaikeuksien ja sisäisten erimielisyyksien vuoksi. Se lopettikin toimintansa jo vuonna 1912 (Kananen 1986, 15). Toinen MTK:n perustamisen taustana syntynyt liike oli Porissa helmikuussa 1913 perustettu Satakunnan Maanviljelijäin Yhdistys, jonka kannatus jäi kuitenkin samoin vähäiseksi (Väänänen 1987, 20).

MTK:lla oli jo sen perustamisajasta lähtien yhteydet porvarillisiin puolueisiin, ennen muuta silloiseen maalaisliittoon, mutta myös kokoomukseen ja joiltakin osin myös kokoomuksen lailla vuoden 1918 lopussa syntyneeseen edistyspuolueeseen. MTK:n ja Hannes Gebhardin johdolla vuonna 1922 perustetun Pienviljelijäin Keskusliiton (PK) kanssa pienviljelijäväestön kannatuksesta kilpaili 1920- ja 1930-luvuilla myös Pienviljelijäin Liitto (PL). Se oli sosialidemokraattien perustama järjestö ja aiemmalta nimeltään Suomen Maanvuokraajain Liitto (SML). SML:n nimenmuutoksesta päätettiin 1920-luvun alussa, ja sen avulla PL:sta pyrittiin muodostamaan itsenäistyneiden torppareiden ja muidenkin pienviljelijöiden järjestö. Se laati jopa oman talouspoliittisen ohjelmansakin. Pienviljelijäin Liitto ja sosialistit pitivät MTK:ta ”suurviljelijäin järjestönä” (Väänänen 1987, 161).

Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina kansanedustajia oli jokseenkin runsaasti MTK:n johtokunnassa ja päinvastoin, MTK:n johtokunnan jäseniä valikoitui kansanedustajiksi. Toisen maailmansodan päättyessä MTK:n valtuuskunnassa oli viisi maalaisliittolaista ja yksi kokoomuslainen kansanedustaja. Sittemmin heidän lukumääränsä väheni, kunnes taas

vuoden 1954 vaaleissa valittiin eduskuntaan viisi MTK:n valtuuskunnan maalaisliittolaista. (Väänänen 1987, 158.)

Suomalaisen yhteiskunnan ”hallintatapaa” toisen maailmansodan jälkeisenä aikana voidaan luonnehtia seuraavasti painottaen maatalouden ja maaseudun kysymyksiä. Suomen saavutettua vuonna 1948 jälkeen taas täyden poliittisen suvereniteettinsa ja nelisen vuotta vallinneen kansanrintamakauden SKDL:n, SDP:n ja maalaisliiton hallituksineen lakattua yhtäältä maa- ja metsätaloustuottajaväestön ja toisaalta palkansaajaväestön kesken esiintyi moninaisia konfliktin aineksia siitä huolimatta, että maalaisliitto ja SDP olivat keskenään lukusia kertoja hallitusyhteistyössä. Alkutuotantopohjaisten elinkeinojen toimintaedellytykset ja niiden tukeminen erilaisilla maatalouspoliittisilla toimenpiteillä oli monessa tapauksessa ristiriidassa palkansaajaväestön ja sitä edustavien tahojen pyrkimysten kuten kohtuullisten elintarvikehintojen kanssa. Alkutuotantopohjaisissa elinkeinoissa ongelmien taustalla oli muun muassa sellaisia seikkoja kuin pieni keskimääräinen tilakoko, mikä vaikeutti niiden säilymispyrkimyksiä. Monilta tilallisten lapsilta puuttui työmahdollisuudet kotitalalla juuri tilakoko-ongelman tähden sekä se, etteivät tuolloinen maatalous- ja metsäpolitiikka voineet eristää kohteinaan olevia elinkeinoja sen enempää tuotteiden kuin tuotantopanosten kansainvälisistä ja kansallisista hintakehitystrendeistä (Haapala 2004, Granberg 2004).

Jälkikäteen asiaa tarkastellen maassamme toisen maailmansodan jälkeen harjoitettua maatalous-, metsä-, alue- ja maaseutupolitiikkaa voidaan luonnehtia paineiden patoamiseksi, joka onnistui korkeintaan onnaldellen ja vain määrättyjä aikoja tavoitteitaan saavuttaen. Eräs indikaattori vakavista ongelmista on maastamuutto Suomesta Ruotsiin 1950-luvulta alkaen aina 1970-luvulle saakka, jolloin väestövirta vähitellen alkoi paluumuuton myötä kääntyä päinvastaiseksi. Jotenkin analogisesti kuin maaseudun liikaväestöongelma oli omiaan näyttelemään roolia kansalaissodan suuronnettomuuden synnyssä, kyvyttömyys työllistää suurta osaa maaseudulla aikuistuvaa tai sieltä muuten vapautuvaa työvoimaa kotimaahan aiheutti traagisen ”verensyöksyn” kymmenien ja taas kymmenien tuhansien parhaassa työiässä olevien kansalaisten päätyessä ja joutuessa antamaan parhaan työpanoksensa läntisen naapurimaan kansantaloudessa.

Poliittiset olosuhteet eivät monilta osin muodostuneet maataloudelle ja maaseudulle myönteisiksi, kun kansalaiset äänestivät eduskuntaan vuonna 1966 vasemmistoenemmistön ja syntyi SDP:n, maalaisliiton ja SKDL:n kansanedustajista muodostuva enemmistöhallitus. Vuoden 1966 eduskuntavaalien yhteydessä maatalous oli joidenkin SDP:n edustajien ryöpytyksen kohteena. Kuuluisaksi tuli SDP:n iskulause ”Kurkusta kiinni”, jonka SDP:n puoluesihteerin Kaarlo Pitsinki heitti äänestäjille harjoitetun maatalouspolitiikan linjan vastaisen kritiikin lisäämiseksi. SDP:n tarkoituksena oli hankkia vaalivoitto maataloutta kurittamalla ja siinä se myös onnistui. SDP:n vaalivoiton jälkeen taistelu tiedotusrintamalla jatkui ja myös koveni. Esimerkkinä silloisesta tyylistä ovat SDP:n Arvo Salon sanat ”tapa talonpoika päivässä” (Väänänen 1987, 206). Maa- ja metsätalouden ja maaseudun keskeisin edustuspuolue, maalaisliitto joutui samoihin aikoihin rakenne-, organisaatio- ja kannatuskriisiin. Maalaisliiton aikaisemman johtohenkilön ja aikanaan myös puoluejohtoa tavoitelleen Veikko Vennamon toimesta. Pieneksi jääneen ”protestipuolueeksi” syntynyt Suomen Maaseudun Puolue (SMP) saavutti huomattavan, vaalitutkijatkin tyystin yllättäneen, vaalivoiton 18 edustajapaikallaan vuoden 1970 eduskuntavaaleissa, ja toi eduskuntaan porvarillisen enemmistön, jolloin SDP:n jonkinasteiset, ja SKDL:n huomattavat vaalimenetykset olivat niiden tappioita porvareille.

Keskustapuolueen menetykset olivat menetyksiä tuon suurpuolueen omimmalle toimintakentälle. Maaseudulle tunkeutuneen populistisen haastajan maalaisliiton eduskuntapaikkamäärä romahti noin neljänneksen. SMP uusi menestyksensä hajotusvaaleissa 1972, mutta miltei katosi eduskuntapuolueena seuraavissa hajotusvaaleissa, ja menestyi mitenkuten vuoden 1979 vaaleissa. SMP kohosi jälleen keskisuureksi eduskuntaryhmällään vuonna 1983 ja pysytteli siitä lähtien pienpuolueena. On kuitenkin huomattava, että keskustapuolueen ja SMP:n yhteiskannatus pysytteli paljolti samoissa lukemissa kuin aikaisempi keskustapuolueen ja sitä ennen maalaisliiton yksin osakseen saama kannatus. Mainittakoon, että Suomea hallittiin pääasiassa kansanrintamakoalitioin vuoteen 1987 saakka, johon mennessä oli murtunut etenkin 1960-luvulta 1980-luvun alkuaan toteutunut monelta osin presidenttikeskeinen poliittinen hallintatapa. Liitteessä 1 on esitetty puolueiden eduskuntapaikat.

Taloustieteilijät ovat havainneet, että läntisiä naapurimaitaan enemmän Suomelle olivat ominaisia syvät suhdannevaihtelut ja taloudelliset kriisit (Nikinmaa & Vartia 2006,



Pekkarinen & Vartiainen 1993). Huolimatta siitä, että toisin kuin naapurimaissa, Suomen kansantalouden suhdannevaihteluita tasoitti merkittävästi kahdenvälinen tasapainoperiaatteella harjoitettu kauppavaihto sosialististen maiden, ja niistä pääasiassa Neuvostoliiton kanssa, niin inflaatio- kuin työttömyyskehitys ja kansantalouden rakenneongelmat olivat tyypillisesti kiperämpiä Suomessa kuin naapurimaissa. Niinpä jälleen kerran muodostui havainnoksi vuosina 1966 ja 1967, että maa oli talouskriisissä, joka uhkasi entisestään syventyä. Vientiteollisuuden kilpailukyky oli heikentynyt ja työttömyys oli nousussa. Taloudellisten ongelmien ja vientiteollisuuden hintakilpailukyvyn parantamiseksi markka devalvoitiin syksyllä 1967 analogisesti kuin Suomessa oli ennenkin lukuisat kerrat tehty, joskin tuolla kertaa erityisen suurella prosentilla. Vakautuksen jälkihoidon yhteydessä hallitus aloitti etujärjestöjen kanssa neuvottelut laajasta tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta. Tulopolitiikka syntyi kriisitilanteessa, jossa tärkeimmäksi tavoitteeksi koettiin maan talouden saattaminen kuntoon. Neuvottelut johtivat hallituksen ja etujärjestöjen välillä 27.3.1968 allekirjoitettuun sopimukseen, Liinamaa I:een. Neuvottelupöytäan tulivat monet aiemmin syrjässä olleet ammatilliset keskusjärjestöt sekä maatalous (Kauppinen 1992, 61–62). Vakautusratkaisulla vuonna 1968 ja niitä seuraavilla tulopoliittisilla ratkaisuilla pyrittiin ratkaisemaan kolme keskeistä ongelmaa. Talous piti saada kuntoon, poistaa politiikka työpaikoilta ja hallita kansainvälis-poliittinen tilanne (Kauppinen 1992, 132).

Etujärjestöpolitiikan muodot kiinteistyivät ja keskittyivät 1960-luvulta alkaen tulopoliittisen päätöksentekomekanismin myötä. Tulopolitiikkaa voidaan Jaakko Nousiainen mukaan määritellä ”koordinoiduksi talouspoliittiseksi päätöksenteoksi, jossa ohjaillaan kokonaisvaltaisesti yhteiskunnallista tulonmuodostusta kytkemällä sopimusteitse yhteen vuosittaiset työmarkkinaratkaisut sekä julkisen vallan keskeiset talous- ja sosiaalipoliittiset toimet” (Nousiainen 1998, 112). Poliittiset edellytykset tulopoliittisille kokonaisratkaisuille olivat kypsyneet vuoden 1966 vasemmiston vaalivoiton ja ammattiyhdistysliikkeen yhdentymisen sekä kansanrintamahallituksen muodostumisen jälkeen. Huomattavaa on, että seurasi ”hyvinvointivaltion” kvantitatiivisesti mitattuna kiihkein rakennuskausi Suomen historiassa niin kaupungeissa kuin maaseudulla lukuisine uudistuksineen. Esimerkiksi vuoden 1973 alusta voimaan tuli kansanterveyslaki, lasten päivähoitojärjestelmä, sekä peruskoulu-uudistus, mikä kokeiluvaiheiden jälkeen asteittain toteutettiin koko maassa 1970-luvun lopulle mennessä.

Myös maatalousyrittäjien vapaa-ajan järjestämiseksi ilmeni tarvetta, jolloin maa- ja kotitalousnaisten keskus oli aloittanut lomaemäntätoiminnan 1960-luvun alussa, jonka järjestämiseen myöhemmin osallistui myös maataloustuottajayhdistykset, ja eräissä tapauksissa myös meijerit (KM 1973:28).

Toimintansa alkuvaiheissa MTK oli muiden etujärjestöjen tapaan ollut painostusjärjestö, mutta 1960-luvun lopussa se sai SAK:n ja STK:n tapaan laissa määritellyn virallisen neuvotteluaseman maataloustulosta valtiovallan kanssa analogisesti kuin samoihin aikoihin työnantaja- ja työntekijäjärjestöt omilla toimialoillaan (Väänänen 1987, 162). Työmarkkinapoliittiset neuvottelut käytiin palkansaaja- ja työnantajaliittojen välillä. Maataloustuottajien MTK kävi omat neuvottelunsa valtion kanssa maataloustuloratkaisusta. Suomen tulopoliittinen neuvottelujärjestelmän keskeisenä piirteenä ovat olleet valtiovallan ja työmarkkinakeskusjärjestöjen väliset keskitetyt talous- ja tulopoliittiset ratkaisut. Kukin tulopoliittinen kokonaisratkaisu on työmarkkinakeskusjärjestöjen ja maan hallituksen yhteisesti laatima sopimus työmarkkinoita koskevasta sopimusratkaisusta. Siinä sovitaan palkankorotusten lisäksi talous-, tulonjako- ja sosiaalipoliittisista toimenpiteistä. Suomen tulonjakopoliittinen malli muotoutui toisen maailmansodan jälkeen nelikantaiseksi. Sitä leimasi maataloustuottajien, palkkatyöläisten ja työantajapiirien vastakkainasettelu sekä paljaan tulonjakokamppailun näkökulmasta tehdyt kompromissit. (Bergholm 2007, 423.) Nyttemmin järjestelmässä on ilmennyt hajautumistendenssejä siten, ettei kokonaisratkaisuja kenties ole syntynyt, vaan on edetty esimerkiksi liittopohjaisin sopimuksin.

’Sosiaalipaketeiksi’ kutsutut ratkaisut ovat olleet keskeinen osa tulopolitiikkaa. Ne ovat alaltaan eläke- ja sairausturvasta, työaikoihin ja veropolitiikkaan (Kauppinen 1992, 138-139). Noilta osin voi sanoa tulopoliittisten kokonaisratkaisujen sisältäneen elementtejä, jotka oleellisesti liittyivät muuhun hyvinvointivaltion rakennustyöhön kuten julkisten eli lähinnä kuntien tarjoamien palvelujen laajentamiseen.

Kuten edellä mainittiin, kaiken kaikkiaan suomalainen maatalous-, metsä-, alue- ja maaseutupoliitiikka ovat asioita kvantitatiivisesti tarkastellen enemmänkin padonneet vähitellen toteutuneita kvantitatiivisesti havaittavia muutoksia kuin estäneet niitä. Mitään mahdollisuuksia ei voi selvittää jälkikäteen, kuinka kehitys olisi kulkenut, mikäli noita politiikkalohkoja niillä harjoitettuine toimintoineen ei olisi ollut.

Maatalouteen liittyvät kysymykset ovat olleet vilkkaan keskustelun aiheina jo vuonna 1950, jolloin Urho Kekkonen mainitsi puheessaan Pienviljelijäin Keskusliiton kokouksessa, että ”Tuskin minkään muun elinkeinon ongelmat ovat maassamme niin vilkkaan ja alituisen julkisen pohdinnan kohteina kuin maatalouteen liittyvät kysymykset. Demokraattisessa valtiossa tästä ei tietysti ole muuta kuin hyvää sanottavaa, tietenkin edellyttäen, että tämä julkisen pohdinnan vaikutukset ovat vilpittömät, koko kansan ja myös maatalousväestön parasta tarkoittavia. Aina ei valitettavasti voi kuitenkaan sanoa, että näin olisi asianlaita”. (Kekkonen 2.7.1950). Maatalousväestöllä on ollut näkyvä asema julkisuudessa, sillä maatalouteen liittyvät kysymykset ovat usein yleisen keskustelun kohteena. Suomalaiset kokevat varsin usein, että puhdas ruoka on heidän etuoikeutensa ja maatalousväestön asema sen tuotantoprosessissa on merkittävä.

Maatalouden radikaalin muutoksen myötä maatalous- ja maaseutuväestö on vähentynyt voimakkaasti, mikä heijastui myös MTK:n jäsenmäärään. Vuoden 1995 lopussa jäseniä oli yhteensä 213 777, mutta vuoden 2005 lopussa enää 166 450. On myös huomattava, että viljelmän haltijoita MTK:n jäsenistä oli vuonna 2005 vain 66 391. Työntekijäjärjestöjen piirissä puolestaan jäsenistöltään kasvoi kaudella 1995–2005 erityisesti akateemisen tutkinnon suorittaneita ja eräitä muita palkansaajaryhmiä edustava Akava SAK:n ja STTK:n jäsenmäärien pysyessä sen sijaan varsin vakaina (Taulukko 1).

Taulukko 1. Etujärjestöjen jäsenmäärät 1995-2005. (Sähköpostitieto 7.8.2006 STTK, Pirkko Turja, MTK-Pirkanmaa, Visa Merikoski).

Vuosi	Työntekijäjärjestöt			MTK		
	SAK	STTK	AKAVA	Viljelijä-jäsenet	Muut jäsenet	Metsä-jäsenet
1995	1 111 000	639 550	325 000	89 742	124 035	-
1996	1 086 000	642 820	330 000	86 855	118 631	-
1997	1 100 343	644 720	338 000	83 483	114 528	-
1998	1 083 200	651 450	347 000	80 586	110 938	-
1999	1 074 000	643 011	360 000	77 953	106 889	-
2000	1 071 000	643 000	375 000	75 650	103 833	-
2001	1 070 821	643 000	391 000	73 422	101 143	-
2002	1 062 683	647 452	409 000	71 697	102 094	3 303
2003	1 057 000	650 000	436 000	69 729	96 823	3 990
2004	1 049 653	640 000	448 652	67 721	95 558	4 780
2005	1 045 973	645 750	444 800	66 391	94 326	5 733

Olemme ajanjaksossa, jota Ilkka Heiskanen tarkasteli työssään (1977), itse asiassa ainoaksi jääneessä ja sitä paitsi monelta osin policyanalyttisesti virittyneessä maassamme laaditussa kokonaistarkastelussa Suomen julkisista, kollektiivisista ja markkinaperusteisista hallintajärjestelmistä. Maataloutta ajatellen, sen piiriin tai liepeille kiteytyi, joskin vähitellen muuttuen, niin julkisia, kollektiivisia kuin markkinaperusteisia hallintajärjestelmien elementtejä, jotka monin tavoin kytkeytyivät ei-maataloudellisiin hallintajärjestelmiin.

Maassamme vallitsivat itsenäisyyden alkuajasta alkaen ja kiteytyneimmin pian toista maailmansotaa seuranneesta ajasta alkaen maan EU-jäsenyyden alkuun saakka, voimakkaasti niin julkisesti – valtiollisesti – kuin työmarkkinapoliittisesti kollektiivisesti säännellyt maatalouden tuotantopanosten ja tuotteiden markkinat. Niitä luonnehti muun

muassa se, että sellaiset menettelyt kuin tuotanto-, hinta- ja vientituet täydensivät vahvalla panoksella sitä, mitä markkinaehtoisesta toiminnasta olisi aiheutunut.

Ryhtymättä analysoimaan vuotta 1995 edeltänyttä suomalaista maatalouspolitiikkaa voidaan todeta, että silloista politiikkamallia monessa suhteessa vastaavat mallit ovat edelleen käytössä Euroopan maista Norjassa ja Sveitsissä, jotka eivät ole EU:n jäseniä, eivätkä vastaavasti yhteisöjen yhteisen maatalouspolitiikan YMP:n eli CAP:in piirissä. Kun maassamme kiteytyi etenkin 1950-luvulta lähtien ”korporatistiseksi” kutsuttu kollektiivisen hallinnan tulopoliittinen järjestelmä, maataloustuloratkaisuista tuli yksi niistä ratkaisuista, joissa korporatistinen järjestelmä realisoitui sen kullakin toimintakierroksella. Monin julkilausumattomin kytkennöin tuli ylläpidettäväksi jotakin sellaista, jota voidaan kutsua ’pariteetiksi’, vertailtavuudeksi, niinkin erilaisilla toimialoilla toimivien väestöryhmien kuin maatilatalouden harjoittajien ja toisaalta palkansaajien kesken.

Suomalaista hallintatapaa on noin 40 vuoden ajan ja siitä etenkin noin keskimmäisten 20 vuoden ajan luonnehtinut korporatistisia piirteitä omannut hallintatapa mikä pehmensi sen harjoittajien pakkoa sopeutua markkinatalouden ehtoihin. 1970-luvulla tapahtui merkittävää edistymistä viljelijäväestön sosiaaliturvan kehittämisessä. Keskeisimmät uudistukset olivat maatalouden eläkejärjestelmä (maatalousyrittäjien eläkelaki 467/69 ja luopumiseläkelaki 16/74) sekä maatalouden vuosilomajärjestelmä (Maatalousyrittäjien vuosiloma ja sijaisapulaki 108/78). Tulopoliittiseen korporatistiseen hallintaan ennen muuta maataloustuloratkaisuilla kytkettyä julkista ja kollektiivista maatalouspoliittista hallintaa täydensivät sosiaalipoliittiset ratkaisut, olivatpa ne julkilausutusti tai vain epäsuorasti kytketty tulopoliitiikkaan. Tässä tutkimuksessa ”maatalouslomituspoliitikaksi” kutsutun temaattisen aihepiirin kiteytyminen 1970-luvulta alkaen ja osin jo suunnilleen vuodesta 1968 lähtien erityiseksi politiikaksi, joka sai myös valtiontaloudelliset ilmenemismuotonsa, on nähtävä juuri tässä katsannossa. Vastaavasti on kiinnitettävä huomiota niin maatalouslomituspoliitikassa ilmenevään pariteettiajatteluun eli ajatteluun eri väestöryhmien kohteluun julkisissa politiikoissa, joskaan ei samalla tavalla niin kuitenkin toisiinsa rinnastuvilla tavoilla. Huomiota on kiinnitettävä myös maatalouslomituspoliitiikan muotoutumiseen politiikan toteuttamismallien käytöistä toisiin siirtymisen ja vastaavasti analogioiden ja ’mimesiksen’ eli jäljittelyn perusteella (Di Maggio & Powell 1983). Esimerkiksi samalla kun lomien merkitys korostui ja kasvoi

palkansaajia koskeneissa ratkaisuissa, teema nousi esiin myös liittyen nimenomaisen maatalouslomituspoliitiikan syntyyn maatalousyrittäjäväestölle.

Maatalouslomituspoliitiikan piirteisiin ja vastaavasti tämän tutkimuksen konkreettisiin aiheisiin kuuluvat myös tuon politiikan omat, nimenomaiset hallintatavat. Edellä on mainittu, että maatalouslomitusta saa osakseen nimenomaisen voimavarakohdennuksen valtion talousarviossa. On myös analysoitava vastaavan politiikan konkreettisia hallintatapoja, mukaan lukien sen osapuolia ja lopulta myös riittävässä määrin tuota politiikkaa itseään sen varsinaisessa ruohonjuuritasoisessa toimeenpanossa niin ministeriötasolla, muualla valtakunnan tasolla, aluetasolla, paikkakuntatasolla ja soveltuvilta osin vielä tilatasollakin. Vastaavasti on tutkittava muun muassa Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen hallinnollista roolia maatalouslomituspoliitikassa, kuntien roolia valtion maatalouslomitukseen kohdentaman rahoituksen hallinnoijina ja useista konkreettisista politiikkatoimista päättäjinä, maatalouslomituspoliitiikan konkreettista toteutumista niin myönteisine kuin kielteisine sivuvaikutuksineen maatalousyrittäjätoiminnassa sekä lisäksi maatalouslomitustoimintaa lomittajien erityisenä työnä ja ammattina ja elinkeinona.

Tämä tutkimus kohdistuu painotetusti maatalouslomituspoliittikkaan Suomessa. Tutkimus lähtee maan EU-jäsenyyden alusta eli vuodesta 1995 painottaen 21. vuosisadan 1. vuosikymmenen puoliväliä eli vuosia 2004–2006. Tutkimuksen aikana tutkimuskohde on osoittautunut alituisesti muuttuvaksi. Tämä on erityisesti korostanut tarvetta ”kiinnittää” tutkimusajankohta juuri tuolla tavoin pyrkimättä seuraamaan kehitystä esimerkiksi vuoden 2007 puolelle.

EU-Suomessa tulopoliitikalla ei enää ole sitä keskeisestä roolia hallintatavassa kuin mikä sillä oli ainakin 1980-luvulle saakka. Suomi liittyi myös vuonna 2002 euroalueeseen lähennyttyään jo sitä ennen Euroopan rahaliittoa tulemalla kahdesta muusta EU-pohjoismaasta poiketen EMU:n täysjäseneksi luopuen samalla kansallisesta rahapolitiikastaan ja perinteisestä kansallisesta rahayksiköstään markasta finanssipoliitiikan jäädessä talouspoliittiseen arsenaaliin. EU-jäsenyyden myötä lakkasi Suomen kansallinen maatalouspolitiikka, vaikka ensin olivat voimassa tietyt siirtymäajat. Siitä lähtien monet kansalliset poikkeukset ja EU-politiikan muutoksiin liittyvät siirtymäajat ovat saaneet sovelluksiaan, eivät tosin vain Suomessa vaan muissakin EU-jäsenvaltioissa.

Maatalouslomituspoliittikka on säilynyt myös EU-Suomessa joskin aikaisemmasta hallintatavasta suuresti poikkeavissa taloudellisissa, poliittisissa ja sosiaalisissa konteksteissa, kokonaisyhteyksissä.

Ei ole käytettävissä tarkkaa selvitystä siitä, mitkä ovat olleet Suomen EU-jäsenyyden nimenomaiset erillisvaikutukset maatalouteen, samalla kun tietoa on hyvinkin siitä, mitä muutoksia maataloudessa on sinänsä tapahtunut maan EU-jäsenyyden alusta lähtien. Maataloustukea saavia maatiloja oli Suomessa 2000-luvun alussa noin 70 000. Suomen EU-jäsenyyden ensimmäisten kymmenen vuoden aikana tukea saavien tilojen määrä väheni 25 000:lla eli yli neljänneksellä. Keskimäärin tämä merkitsi 3,5 prosentin vuotuista poistumaa. Vuosina 1995–2004 keskimääräinen tilakoko peltoalalla ja eläinmäärillä mitattuna kasvoi noin 50 %. Suuret, yli sadan pellohehtaarin tilat edustivat kuitenkin vain noin 3 %:ia tiloista vuonna 2003 (Lehtonen & Pyykkönen 2005, 28).

Suomen maatalouden tuotantorakenne on muuttunut suhteellisen paljon viime vuosien aikana. Kotieläintuotantoa harjoittavien tilojen osuus on vähentynyt ja kasvinviljelytilojen osuus on kasvanut. Yleisin tuotantosuunta vuonna 2003 oli viljanviljely; viljelijöistä 39 prosenttia ilmoitti viljanviljelyn tilansa tuotantosuunnaksi. Tuolloin 17 prosenttia viljajaloista oli uusia viljajaloja, eli niiden tilojen tuotantosuunta oli vaihtunut vuoden 2000 jälkeen. Viljajaloiksi siirtyneiden maatilojen tuotantosuunta vuonna 2000 oli useimmiten ollut lypsykarjatalous, muu tuotanto, muu nautakarjatalous tai sikatalous (Eurojyvä 2005, 43).

Vuonna 2003 viljelijöiden ja viljely-yhtymien osakkaiden keski-ikä (48,5 vuotta) oli hieman korkeampi kuin se oli vuonna 2000 (47,7 vuotta). Suurimmat ikäryhmät ovat 50-54-vuotiaat ja 55-59. Tulevaisuuden kannalta tärkeä kysymys on, miten suuriin ikäluokkiin kuuluville löytyy jatkajia, joskin EU-selvitysten mukaan suomalaiset viljelijät kuuluvat keski-ikänsä EU:n nuorimpiin (Eurojyvä 2005, 74), (Taulukko 2).

Taulukko 2. MYEL-vakuutuksen piiriin kuuluvien ikäjakauma 1970-2005. (MELA maatalousyrittäjien lomituspalvelut – tilastoja 2008).

	Alle 40-vuotiaat		40-64-vuotiaat		Yli 64-vuotiaat		
	Henkeä	%	Henkeä	%	Henkeä	%	yhteensä
1970	106 100	26,2	295 500	72,8	4 100	1,0	405 700
1980	73 400	18,2	239 700	59,3	91 000	22,5	404 100
1985	72 000	17,9	206 600	51,3	123 800	30,8	402 400
1990	62 200	15,9	179 300	45,9	149 400	38,2	390 900
1995	47 500	13,4	146 100	41,2	161 000	45,4	354 600
2000	29 800	9,8	116 300	38,4	156 800	51,8	302 900
2005	21 200	8,0	98 500	37,0	146 200	55,0	265 900

## 1.6 Tutkimuksen tausta ja tutkimuskysymykset

Maatalouspolitiikassa ja maatalousyritystoiminnan piirissä on koettu, että viime vuosia on luonnehtinut maataloustöiden monipuolistuminen. Tämä liittyy esimerkiksi tuotantosuuntien monialaistumiseen, monen toimialan tilojen muodostumiseen, teknologian kehittymiseen ja maatalouden oheistoimintojen – kuten tukihakemusten, kirjanpidon, verotusasioiden ja muun taloushallinnon – vaativuuden kasvuun.

Samalla maatilatalouden ydintyöt ovat pysyneet monin tavoin erityisen raskaina ja tosiasialliset työajat pitkinä elleivät suorastaan ylipitkinä ajatellen sitä, mitä tiedetään inhimillisestä fyysisestä ja psyykkisestä kestäkyvystä. Maatalouden taloudellisen kannattavuuden laskutendenssejä on aiheutunut muun muassa yleismaailmallisesta pitkäaikaisesta maataloustuotteiden hintojen laskukehityksestä, maataloustuotteiden kaupan vapauttamisesta ja maailman kauppajärjestön WTO:n toimintaan liittyvän kaupan esteiden poistamisesta, sekä EU:n maatalouspolitiikan muuttumisesta kuin myös maamme sopeutumisesta EU:n maatalouspolitiikkaan. Tilakohtaisten vastatendenssien muodostaminen niille muun muassa tuottavuuden kasvattamiseksi on eräs maatalousyrittäjille asettuvia keskeisiä haasteita, joka vaatii alituista innovointia jo yksistään monen maatalousyrityksen säilymiseksi. Menestyvän tai eteenpäin selviävän maatalousyrityksen ja -yrittäjän toimintaedellytyksiin kuuluu ainakin tietynasteinen onnistuminen siinä innovatiivisessa ”luovan hävityksen” prosessissa, jota taloustieteissä Joseph Schumpeter (1943) aikanaan luonnehti.



Viljelijöiden niin fyysinen kuin psyykkis-sosiaalinen työtaakka on siis tuntuva. Näistä syistä korostuu rasi- ja rasistusten kohtuullistaminen, vapaa-ajan ja varsinaisten loma-aikojan takaaminen ja turvaaminen ja vastaavasti maatalouslomituspalvelujen alituinen edelleen kehittäminen. Tätä kautta maatalouslomituspoliittikka kytkeytyy myös tasa-arvokysymyksiin niin alueelliselta kannalta, työelämän eri osa-alueiden kannalta kuin ajatellen pariteettia eli eri väestöryhmien aseman, kohtelun ja hyvinvoinnin edes kohtuullista vertailtavuutta.

Tämän tutkimuksen tutkimusongelmaan liittyvät tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- 1) Mikä on maatalouslomituspoliittikan poliittinen konteksti eli mitkä ovat sen kokonaisuhteudet ottaen huomioon myös tuon kontekstin muuntuminen maatalouslomituspoliittikan toteuttamisaikana ja etenkin myöhemmin?
- 2) Missä määrin maatalouslomituspoliittikalle asetetut viralliset, julkiset poliittiset tavoitteet ovat toteutuneet?
- 3) Miten maatalouslomituspoliittikan mahdollisuuksia maaseudun elinkeinorakenteessa ja yritystoiminnassa on hyödynnetty ja hyödynnetään?
- 4) Mitä ongelmia kuten sisäisiä ristiriitaisuuksia ja esteitä kehittämiselle ja muulle parantamiselle maatalouslomituspoliittikkaan liittyy tuon politiikan tietynlaisina toissijaisina ei-tarkoitettuina vaikutuksina?
- 5) Mitä voidaan sanoa skenaariotarkastelun avulla maatalouslomituspoliittikan tulevaisuudesta etenkin lähivuosina, kun tehdään vaihtoehtoisia olettamuksia siitä, mikä koskee tuon politiikan kontekstia eli kokonaisuhteyksiä?

## 1.7 Esityksen rakenne

Tutkimus rakentuu jäsentyen osiin seuraavasti: Esittämisstrategia koostuu useista elaboroinnin, asteittaisen kehittelyn kierroksista. Niissä ei vältetä osittaista palaamista jo sitä ennen esiin otettuihin teemoihin. Niitä kuitenkin syvennetään, tarkennetaan ja tarvittaessa myös konkretisoidaan kaihtamatta rajoitettua toistoa, jos se on tarpeellisesta.

Luvussa 2 jatketaan luvussa 1 aloitettua tutkimuksen käsitteellistä pohjustamista tarkastellen tutkimuksen policyanalyttisiä lähtökohtia sekä niitä sopeuttaen, mukauttaen ja tarkentaen kohden nimenomaista maatalouslomituspoliittikkaa koskevaa tarkastelua. Luvussa 3 rakennettua policyanalyttistä viitekehystä alustavasti testataan suhteessa

tutkimuskohteeseen, maatalouslomituspoliittikkaan. Seuraavassa luvussa 4 otetaan tarkasteluun tutkimuksen metodit, aineisto ja analyysitavat.

Maatalouslomituspoliittikka jäsennetään tämän tutkimuksen tarkoituksiin seuraavasti siten, että jäsentely perustelee myös tutkimuksen empiirisimpiä lukuja koskevaa jäsentelyä. Tutkimuksessa, tarkemmin sanoen sen ensimmäisessä varsinaisessa analyttisessä empiirisessä luvussa 5, tarkastellaan konkreettisesti ja siltä osin makrotasoisinta analyysia harjoittaen maatalouslomituspoliittikan kokonaisuhteyksiä ajatellen talouspolitiikan osaksi totunnaisesti miellettyä tulopolitiikkaa, maatalouspolitiikkaa sekä sosiaalipoliittikkaa sekä viimeksi mainitun politiikan yhteyksiä tulopolitiikkaan ja maatalouspolitiikkaan. Maaseutupoliittikan edellä käsitteellisen ja käytännöllisen kiteytymättömyyden johdosta ei sen sijaan katsottu mahdolliseksi taustoittaa maatalouslomituspoliittikkaa maaseutupoliittikalla, mikä kuitenkin on vähitellen käymässä niin mahdolliseksi kuin perustelluksi maaseutupoliittikan vähitellen kunnolla kiteytyessä. Maaseutupoliittikan kenttää on silti tarkasteltava tutkimuksen soveltuvassa osassa.

Tutkimuksen luvussa 6 tarkastellaan pitkittäisanalyysina maatalouslomituspoliittikan muotoutumista maassamme. Tarkastelu on tarkoitettu kattavaksi ja vastaavasti luku on pitkäkö. Se koskee maatalouslomituksen esimuotoja ja alkuvaiheita ja myöhempiä vaihteita. Erityisesti tarkastellaan kehitystä maamme EU-jäsenyyden alusta eli vuodesta 1995 lähtien. Kehitystä on seurattu sellaiseen lähinykyhetkeen, johon sijoitettu tarkastelun katkaisukohta on vielä tehnyt mahdolliseksi analyysin toisin kuin jos ajankohtaista keskustelua olisi seurattu aivan viimeisimpiin kehityspiirteisiin saakka viestimiä hyväksikäyttäen. Tarkastelu koskee sekä makrotasoisia poliittisia kysymyksiä että mikrotasoisempia seikkoja kuten normistoja ja hallintokäytäntöjä.

Tutkimuksessa sovelletaan tiettyä vuorovaikutusta tähdentävää näkökulmaa maatalouspolitiikkaan edeten vastaavasti tarkastelussa yhä enemmän mikrotasolle. Vastaavasti luvussa 7 tutkitaan laaditun surveyanalyysin tuella maatalousyrittäjien kokemuksia maatalouslomituksen käytännöistä mukaan lukien heidän ja toisaalta lomittajien vuorovaikutuksesta. Kaikkein selvimmin nimenomaan mikrotasolle ja samalla kaikkein konkreettisimpaan vähiten abstrahoituun empiiris-konkreettiseen tarkasteluun edetään tutkimuksen luvussa 8. Kysymys on tapaustutkimuksista, jotka on kohdistettu maatalouslomitustoimintaan muutamassa valitussa kunnassa.

Tutkimuksen loppua kohden kohdetaan jälleen makrotasolle. Tuossa yhteydessä luvussa 9 laaditaan maatalouslomituspoliittikkaan kohdistuvia skenaarioanalyyssejä, joiden tarkoituksena on tutkia vaihtoehtoisia tutkimuskohdetta koskevia tulevaisuudennäkymiä. Tutkimuksen makrotasoiset, mikrotasoiset ja niiden välimaastoon sijoittuvat analyttiset langanpäät solmitaan yhteen viimeisessä luvussa 10.

## 1.8 Tutkimuksen päälukujen esitystapa

Kunkin pääluvun aluksi esitetään tiivistelmä luvun tarkoituksesta. Kullakin tiivistelmällä on tarkoitus tuoda esiin, mitä luvussa aiotaan saada aikaan.

Kunkin varsinaisen pääluvun lopuksi esitetään tiivistelmä luvussa saavutetuista tuloksista. Kullakin tiivistelmällä on tarkoitus tuoda esiin, mitä luvussa saatiin aikaan, mukaan lukien mitä saatiin aikaan suhteessa luvulle sen alussa asetettuihin tarkoituksiin.

## 1.9 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista

Tässä luvussa on jo ollut tarpeen tarkastella tiettyjä kysymyksiä, joihin saatuja vastauksia voidaan pitää osana saavutettavia tutkimustuloksia. Policyanalyysi on valikoitunut sovellettavaksi politiikan ja hallinnon tutkimuksen lähestymistavaksi. Sitä ei ole sellaisenaan, varsinkaan tuon nimisenä huomattavasti harjoitettu maassamme viime vuosina ainakaan valtio-oppilähtöisesti samalla kun politiikka-alueittaisia, -lohkottaisia ja -sektoreittaisia sekä tieteellisiä että muita tarkasteluja on kuitenkin laadittu runsaasti. Toisin kuin valtio-opillista lähtökohtaa sovellettaessa, erikoisaloilla laaditaan niiden omiin kysymyksiin paneutuvia tarkasteluja esimerkiksi kysymyksen ollessa terveydenhuollosta tai sen jostakin osasta, koulutuksesta tai sen jostakin osasta, sosiaaliturvasta tai sosiaalihuollosta, teknisistä palveluista tai yhdyskuntapalveluista. Jälkimmäisessä tapauksessa kiteytyvät sovelletut lähestymistavat tyypillisesti sellaisiksi, ettei niitä aseteta kyseenalaiseksi asianomaisen erikoisalan ulkoa käsin varsinkaan valtio-opin ja sille rakentuvan hallinnon tutkimuksen suunnalta.

’Maatalouslomituspoliittikka’ on se tämän tutkimuksen tarkoituksia varten käyttöön otettu termi, jonka ehdoin valittua tutkimuskohdetta käydään tarkastelemaan. Termin käyttötarkoitus on analyttinen eikä siis sen sijaan väitetä, että kohde esiintyisi termin

implikoimassa mitassa käytännössä. Kohde on limittynyt useiden muiden politiikka-alueiden, -lohkojen ja -sektoreiden kanssa alkaen maatalous- ja maaseutupolitiikasta, sosiaalipolitiikasta ja finanssi- eli julkistalouspolitiikasta. Nuo alueet muodostavat maatalouslomituspoltiikan kontekstia, johon suhteuttaen tuota politiikkaa voidaan ja tulee analysoida. Toisaalta kukin niistä ulottuu osin maatalouslomituspoltiikan sisään. Se miten tuolloin tapahtuu tai jää tapahtumatta, on samoin osa sitä kohdealuetta, jota tässä tutkimuksessa tutkitaan. Tutkimusaihepiiriin lyö leimaansa kotimaisten olosuhteiden lisäksi hyvinkin vahvasti myös se, että maatalouslomituspoltiikka kytkeytyy vuodesta 1995 lähtien Suomen EU-jäsenyyden johdosta erääseen eurooppalaistuneimmista politiikoista eli yhteisöjen yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

Laadittavan analyysin kontekstiin kuuluu myös edellä laadittu tiivis analyttinen katsaus maatalouslomituspoltiikkaan laajassa mielessä liittyvään intressijärjestö- ja puoluekenttään. Tuo katsaus tuo korostetusti esiin sen, miten moninaisia ovat ne hallintavat, joilla maatalouslomituspoltiikkaa hallinnoidaan. Missään tapauksessa ei ollut eikä ole kysymys vain valtion viranomaisten rationalistisesti toimeenpanemista järjestelyistä, joita poliittiset päättävät elimet noilta viranomaisilta saamansa informaation nojalla kenties alituisesti parantelisivat.

## **2. POLICYANALYYTTISEN TUTKIMUSTAVAN TARKENNUS JA SEN SOVELTAMISTAPA TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA**

### **2.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta**

**Tässä luvussa tarkastellaan edellisessä luvussa esitettyä tarkentaen politiikan tutkimusta ja nimenomaan sen policyanalyysia tämän tutkimuksen ja sen perustan laskemisen kannalta. 'Valtio-oppi ja hallintotiede' – alueen paikannusta tiedepolitiikan kentässä tämän tutkimuksen kannalta tarkennetaan. Tarkastelu koskee etenkin policyanalyyttisten tutkimusongelmien rakennetta, policyanalyyttisessä tutkimuksessa sovellettuja lähestymistapoja suhteessa tutkimuskohteisiin sekä tuossa yhteydessä sovellettuja päättelyä tukevia analogioita.**

### **2.2 Policyanalyysin luonteen tarkennusta**

Suomessa valitut poliittiset päättäjät ja heidän ylimmät virkamiesavustajansa eivät toisin kuin joiltakin osin määrätyissä elitistisemmissä yhteiskunnissa ja valtioissa – niistä huipentumana EU-jäsenvaltioista Ranskassa – ole miltään huomattavalta osin minkään tiettyjen oppilaitosten kasvatteja eivätkä he edes edusta mitään tiettyä opinalojen joukkoa. Sen sijaan maamme politiikka ja hallinto ovat yhdistelmä maallikko- ja asiantuntijahallintoa sekä vahvasti sektoroitunutta ja eri tavoin ilman yhtenäisyyttä koordinoitua hallintoa ja yhteiskuntapolitiikkaa, jota tosin valtion toiminnassa sovittaa yhteen eduskunnalle poliittisesti vastuunalainen hallitus, etenkin keskeisimmällä päätöksentekoareenallaan yleisistunnossaan. Riippuu myös kulloisenkin pääministerin tosiasiallisesta asemasta ja hallituskoalition kulloisestakin luonteesta, missä määrin koordinoitua itse asiassa toteutuu. Koordinoivana tahona on valtionhallinnossamme tosiasiallisesti myös valtiovarainministeriö, jota voidaan virkamiehineen ja ministereineen luonnehtia keskeisimmäksi hallinnolliseksi yhteensovittamisyksiköksi huolimatta siitä, että analogista roolia on myös valtioneuvoston kanslialla. Vielä vähemmän kuin he muodostavat yhden, kiinteän eliitin, poliittiset päättäjät tekevät päätöksiään välittämättä minkään tiettyjen akateemisissa tai soveltavassa tutkimuksessa laadittujen kriteerien perusteella siitä huolimatta, että on perustellusti jo pitkään puhuttu ”talouden ylivallassa” hallitus- ja keskushallintotason päätöksenteossa. Mainitut satunnaisuutta, koordinoitumattomuutta ja toimijoille tarjoutuvaa politikoinnin pelivaraa koskevat seikat

ovat omiaan vaikeuttamaan policyanalyttistä tutkimusta mutta toisaalta asettavat tuolle tutkimukselle kiintoisia haasteita.

Tiihosen (1990, 189–190) mukaan taloutta koskevien kysymysten osakseen saama korostus aiheutti päätöksenteon keskittymistä valtioneuvostossa vuosikymmenten varrella, jo itsenäisyyden alkuvuosista lähtien ja etenkin toisen maailmansodan vuosista alkaen, mikä ehkäisi ratkaisuvallan delegointia. Tiihosen teoksen nimen mukaisesti ’talouden ylivalta’ on ollut perustana valtiovarainministeriön tietyllä yliministeriön asemalla ja samalla tuollaisen aseman ilmaisu.

Tämän tutkimuksen tarpeisiin policyanalyttinen tutkimus ja sitä yleisemmin sen sisältävä policytutkimus voidaan jakaa kahteen lajiin. Yhtäältä voidaan erottaa tutkimusta, joka on poikkitieteellistä ja käytäntöön suuntautunutta. Poikkitieteellisyys ilmenee esimerkiksi lainauksina eri tieteistä kokonaisuuteen valtio-oppi ja hallintotieteet kuten kansantaloustieteestä ja myös esimerkiksi sosiologiasta. Taajaan tutkimuksessa esiintyvä käytäntöön suuntautuminen ei sulje pois akateemis-intellektuaalisia aspiraatioita. Tuo seikka on yleensä edistänyt tutkimuksen helppoymmärteisyyttä, mutta toisaalta saattanut sen sujumaan pikemminkin tuttuja latuja kuin siten, että sen piirissä toteutuisi huomattavasti lähestymistapojen ja metodien innovaatioita. Kutsuttakoon tuota tutkimusta tässä ”I tyypin tutkimukseksi”. Toisaalta voidaan havaita harjoitetun myös tutkimusta, joka sen sijaan kestää kiistatta akateemis-intellektuaalisen kriittisen koettelu kriteerit. Tällöin pyritään lausumaan jotakin yleisempää, laajakantoisempaa ja uutuusarvoltaan suurempaa kuin vain nöyrästi soveltaen jo olemassa olevia tunnettuja viitekehyksiä ja vakiintuneita metodis-tekniisiä ratkaisuja ulkoa käsin – ”asiakkaiden” taholta – asetettujen ongelmien ratkaisussa. Kuitenkaan tuossa ”tyypin II tutkimuksessakaan” sovellettujen teorioiden, viitekehysten ja metodien valtio-opillis-hallintotieteellistä omaleimaisuutta ei tule ylikorostaa, koska eri yhteiskuntatieteiden välillä vallitsee tosiasiallisesti moninaisia riippuvuussuhteita.

Tutkimustyyppissä I tutkija saattaa työskennellä päätöksentekijän alaisuudessa tai sopimussuhteessa päätöksentekijään käyttäen parhaaksi katsomiaan menetelmiä, jotka eivät välttämättä vastaa akateemiselle tieteelliselle tutkimukselle asetettuja kriteereitä ainakaan innovatiivisuuden ja uutuusarvon kannalta (Trow 1994, 4550-4552). Kummassakin tutkimustyyppissä policy analysis – tutkimus on kuitenkin poliittisten

päätösten syntymisen ja niiden yhteiskunnallisten ehtojen ja seurausten tutkimusta, joskin vain jälkimmäisessä tyypissä vastaavia syy- ja seurausketjuja tutkitaan pidemmälle ja syvemmälle edeten (Berndtson 2005). Policyanalyttisessä tutkimuksessa ollaan joka tapauksessa kiinnostuneita poliittis-yhteiskunnallisesta päätöksenteosta prosessina ja määrättynä tai tiettyinä ilmiöjoukkona, jolloin tutkimus kohdistuu muun muassa kysymyksiin siitä, miksi tiettyjä poliittisia päätöksiä on syntynyt, mitkä yhteiskunnalliset olosuhteet ovat vaikuttaneet tehtyjen päätösten taustalla, mihin ongelmiin päätöksillä on haluttu vastata, minkälaisia seurauksia tehdyillä päätöksillä on ajateltu olevan ja minkälaisia seurauksia päätösten toteuttamisella käytännössä on todella ollut.

Politiikan tutkimus saattaa paneutua poliittisia seikkoja koskeviin kaikkein yleisimpiin kysymyksiin ja kohdistaa tarkastelunsa myös omaan itseensä, kuten osassa teoreettisinta tutkimusta tapahtuu. Silloin tutkija haluaa esimerkiksi ottaa mittaa edeltäjiensä teoreettisimmista käsityksistä pohtien, mistä on kysymys, kun käytetään määrettä 'poliittinen'. Toisaalta politiikan tutkimuksessa tavallisia analyysikohteita on edelleen myös päivänpolitiikka kuten vaalit ja äänestyskäyttäytyminen, puolueuudostus, -toiminta ja -organisaatiot sekä äänestäminen kansanedustuslaitoksessa ja muissa kollektiivisissa elimissä EU-toimielimistä kansallisiin elimiin ja kunnallisen itsehallinnon elimiin. Moninaiset poliittiset päätöksentekoepisodit, mukaan lukien kriisit ratkaisuihin, sekä poliittinen johtajuus ja poliittisten johtajien kohtaamat huomattavat ratkaisutilanteet. Politiikan tutkimus saattaa aikaulottuvuuden kannalta koskea menneisyyttä ja jopa kaukaista menneisyyttä. Mikään ei estä vaikkapa uudelleen analysoimasta ratkaisuja maamme yksikamarisen eduskunnan varhaisvaiheissa, viime sotien aikana tai EU:n edeltäjäorganisaatioissa siten, että vaihetutuminen suhteessa poliittisen historian tutkimukseen tapahtuu saumattomasti. Analogisesti hallinnon tutkimus saattaa sijoittua luonteeltaan lähelle hallintohistorian tutkimusta. Politiikan tutkimus saattaa myös koskea nykyhetkeä esimerkiksi silloin, kun politiikan tutkija tv-studiossa kommentoi vielä laskennan alaisina olevia kehkeytyviä vaalituloksia, tai – tuon ”nykyhetken” jo mentyä – kun politiikan tutkija panee toimeen tutkimuksen, jonka aineisto analysoituna ja raportoituna edustaa sinänsä ajankohtaistutkimusta. Tältä osin julkista hallintoa koskeva tutkimus on elimellinen politiikan tutkimuksen osa sikäli, että esimerkiksi toimeenpanoprosessin tieteellinen tarkastelu tai analyysi instituutiorakenteista kohdistuu usein sellaisiin kohteisiin, jotka sijoittuvat aivan lähimenneisyyteen. Tulevaisuudentutkimukseen ei ole vieras, eikä etäinen alue politiikan tutkimukselle ja sille

läheiselle hallinnon tutkimukselle. Poliittista toimintaa ovat monessa tapauksessa luonnehtineet niin ideologiset utopiat – esimerkiksi ruotsalaisperäinen ’kansankoti’-hyvinvointivaltio ja sen vastineet maassamme ja muualla – kuin konkreettisemmat, suunnitellen ja suunnitelmia toimeenpannen tavoitellut tulevaisuudentilat. Tulevaisuudentutkimuksen metodit alkaen vaihtoehtoisten tulevaisuudenkuvien analysointiin tähtäävästä skenaariometodista ovat vastaavasti jo pitkäaikaisia myös politiikkasuunnittelussa käytettyjä – ja toisinaan väärin tai ylimitoitetuin aspiraatioin käytettyjä – metodeita.

Kuten edellä on mainittu, politiikan tutkimuksessa ja vastaavasti sen tulokset noteeraavassa hallinnon tutkimuksessa policyanalyysi juuri tuon nimisenä kehkeytyi eritoten Yhdysvalloissa 1960-luvulla. Tieteelliseltä kannalta kehkeytymisen luonnehdintoihin kuului määre ’postbehavioraalinen’, mihin liittyen policyanalyysiin ryhtyneet tutkijat halusivat paneutua tutkimaan muutakin kuin poliittisen toiminnan sellaisia alkuehtoja kuin poliittisia asenteita, poliittista ryhmämuodostusta, vaaleja ja ratkaisutoimintaa valtiolaitoksissa. He halusivat paneutua tutkimaan myös sitä, mitä poliittisista prosesseista oli tuloksena ja vaikutuksena niissä eri kohteissa, joissa nuo prosessit vaikuttivat. Policyanalyytikot halusivat samoin, kuten edellä on mainittu, selvittää, vaikuttivatko poliittis-hallinnolliset prosessit, toimenpiteet ja instituutiot itsenäisesti tai edes havaittavasti niihin olosuhteisiin ja muihin seikkoihin, jotka olivat empiirisesti havaittavissa sanotuissa kohteissa. Yhdysvaltalainen Thomas Dye, joka kuului jo 1960-luvulta lähtien politiikan tutkimuksen policyanalyysin kehittelijöihin, tiivisti vuonna 1976 käsityksen siitä, että policyanalyysi tarkastelee yhteiskunnan poliittisten, sosiaalisten, taloudellisten ja teknologisten olosuhteiden asettamia ehtoja politiikan toteuttamiselle. Kysymys oli siitä, miten politiikka ja poliittinen toiminta policynäkökulmasta määrittyvät ja mikä sitä määrää ja selittää, mitä Dye luonnehti ilmaisulla ’policy determination’. Toisaalta Dye (1976, 5-6) erottaa myös politiikan vaikutusten tutkimuksen eli ’policy impact – tutkimuksen. Tietyssä mielessä edellinen on jälkimmäistä enemmän perustutkimuksen luonteista.



### 2.3 Tutkimuksen toteutuneita, laiminlyötyjä ja uudelleen viritettäviä mahdollisuuksia

Berndtson (2005) katsoo, että policyanalyysia luonnehtii laaja-alaisuus ja vaihtoehtoisuus ajatellen siinä kysymykseen tulevia teoreettisia lähtökohtia. Yhtäältä siinä ei ole vierasta ottaa huomioon myös yleisiä valtioteoreettisia kysymyksiä kuten syitä ja perustelujakin valtion tehtäville ja toiminnalle tai toisaalta niistä pidättäytymiselle. Poliitiikan tutkimuksen teoriat ja viitekehykset ovat kuitenkin tieteenfilosofiselta kannalta monet, ja vastaava moninaisuus voidaan havaita myös policyanalyysin piirissä.

Jotkut policyanalyttikot ovat olleet instituutioiden tarkastelijoita samaan tapaan kuin historiallisten prosessien eräät analyttikot, on myös ollut policyanalyttikkoja, joiden tosiasiallinen vaikutuslähde on kansantaloustiede. Tuo, jopa luonnontieteilijöidenkin toisinaan kaikkein matemaattisimmaksi tieteeksi katsoma tieteenala on taustana politiikan ja hallinnon tutkimuksessakin tavallisille rationalistisille otteille. Policyanalyysissa tarkasteltiin 1960- ja 1970-luvulta alkaen laajahkosti kysymyksiä julkisista ja kollektiivisista hyödykkeistä, kuitenkin ymmärrettävästi pääsemättä pidemmälle kuin kansantaloustieteessä. Sen sijaan yleensä jäätiin lähtötieteenalaa vaatimattomammalle tarkastelun tasolle. Erityisesti politiikan tutkimuksen vaiheuttamisalueella hallinnon tutkimukseksi rationalistiset otteet ovat monessa tapauksessa yhdentyneet niihin vaihtuviin, muodikkaisiin organisoinnin ja johtamisen työkaluihin, jotka ovat monelta osin yhteisiä riippumatta siitä, onko kysymys yrityksistä, julkisesta hallinnosta vai järjestöistä. Tähän sisältyy ongelma, että oletama yleispätevistä rationalistisista työkaluista jättää huomiotta ne erilaiset institutionaaliset kontekstit, kokonaisyhteydet, joissa noita työkaluja yritetään käytellä. Pahimmassa tapauksessa instituutioita ja konteksteja päädytään pakottamaan muotteihin, jotka tekevät mahdollisesti työkalujen käytön, jolloin työkalut lakkaavat olemasta työkaluja muodostuen pakkovallan välikappaleiksi.

Niin sanotun jälkibehavioraalisen politiikan ja vastaavan julkisen hallinnon tutkimuksen suuntauksista suomalaiseen politiikan tutkimukseen vaikutti epäilemättä eniten juuri policyanalyysi, joskaan politiikan tutkijoiden vaikutusta aihepiiristä muodostuneeseen tietämykseen ei tule liioitella kansantaloustieteilijöihin, sosiologeihin, sosiaalipolitiikan tutkijoihin ja erikoistuneiden sektorikohtaisten tutkimusten harjoittajiin esimerkiksi terveys- tai koulutuspolitiikan alalla. Suomen julkinen sektori kasvoi voimakkaasti 1970-luvulta ja jo 1960-luvun lopulta lähtien niin bruttokansantuotososuudeltaan kuin

henkilöstöltäänkin, ja sen ongelmat tulivat myös siksi ajankohtaisiksi. Policyanalyysi oli noihin muutosvaiheisiin hyvin istuva tutkimussuuntaus. Suomalainen policyanalyysi otti lähtökohdakseen julkisten poliittis-hallinnollisten prosessien tuotosten empiirisen analysoinnin, jonka pohjalta oli mahdollista esittää päätelmiä poliittis-hallinnollisten prosessien vaikutuksista samoin kuin harjoittaa tarvittaessa kritiikkiä epätoivottavista kehityspiirteistä (Martikainen ym. 1974, 3). Policyanalyysissä huomion kohteena ovat ennen kaikkea päätöksentekoon ja hallintoon sekä niiden tehokkuuteen liittyvät kysymykset, jolloin tarkastelun kohteena ovat sekä toimien seuraukset että päätöksenteon kriteerit. Policy-analyysin tavoitteena on selvittää poliittisen järjestelmän ja julkishallinnon päätöksenteon perusteet ja toimenpiteiden seuraukset ja tarjota näin käytännöllistä tietoa niiden kehittämiseksi.

Eri syistä policyanalyysistä ei tullut Suomessa vahvaa, pitkäaikaista valtasuuntausta sen enempää politiikan tutkimuksessa kuin siihen tavalla tai toisella edes epäsuorasti liittyvässä hallinnon tutkimuksessa, vaikka policyanalyysiin nähden lähialojen tutkimusta onkin harjoitettu ja harjoitetaan kohtalaisen runsaasti. Ei muodostunut yhtä tai useampaa viitekehystä ja metodista otetta, joiden käytöstä tutkijat olisivat olleet keskenään yhtä mieltä. Tähän on tiettyjä institutionaalisia syitä. Ensinnäkin maamme valtion keskushallinto pysyi institutionaalisesti jokseenkin vanhalla kannallaan aina siihen saakka, kunnes 1980-lopulla alkanut johtamiskeskeinen uudistamisaalto alkoi ulottua myös sen piiriin viimeistään 1990-luvun puolenvälin jälkeen. Toisaalta keskushallintoa alemmilla valtionhallinnon tasoilla ja myös monien kuntien hallinnossa voimistui johtamista ja yritysorganisaatioiden jäljittelyä korostava niin sanottu manageristinen suuntaus, jonka myötä valtion keskushallinto tavallaan lisääntyvästi kytkeytyi irti muista hallinnon tasoista ja muodostumista. Samoihin aikoihin – 1990-luvun alussa – valtio sekä lakkautti siihenastiset vahvat, ohjaavat keskusvirastonsa sekä 1960-luvulta alkaen pystytetyt taloudelliset suunnittelujärjestelmät (Tiihonen & Tiihonen 1990, 190). Maahan iski noihin aikoihin vakava lamakausi, joka entisestään heikensi sitä potentiaalista policyanalyttisen tiedon kysyntää, jota kenties muuten olisi esiintynyt. Sitten maamme liittyi EU:hun, ja moninainen EU-sopeutuminen jatkui 2000-luvun alkuun, mukaan lukien että useat siihenastiset kansalliset politiikka-alat muuntuivat enemmän tai vähemmän EU-politiikka-aloiksi. Siltä kannalta niistä etummaisena oli maatalouspolitiikka selvimmin eurooppalaistuneena politiikkalohkona.

Miksei opetusministeriön ja Suomen Akatemian soveltaman tutkimus- ja koulutusalaajaottelun osion 'valtio-oppi ja hallintotiede' (no 5220) jälkimmäisessä osassa ole syntynyt huomattavaa policyanalyyttistä tutkimusta? Ensinnäkin, osa hallintotieteellisiä tutkintoja myöntävistä oppiaineista sijoittuu tosiasiallisesti luokan 5220 ulkopuolelle. Toiseksi, osa hallintotieteellisistä oppiaineista on institutionaalisesti tai sektorikeskeisesti siten määrittäneitä, ettei niiltä voida olettaa yleistä policyanalyysin tutkimussuoritetta.

Kaiken kaikkiaan, niin valtio-opissa kuin hallintotieteissä policyanalyyttinen tutkimus on jäänyt hajanaiseksi, vain ajoittain harjoitetuksi ja ennen muuta sektorikohtaisesti yleensä yhä vahvemmin eriytyneeksi. Kuvaa ei juuri muuta, vaikka tarkasteluun otettaisiin policyanalyysin kanssa tietyiltä osin yhtenevä mutta vasta nyttemmin – 1990-luvulta alkaen – kehkeytynyt evaluaatio- eli arviointitutkimuksen kenttä.

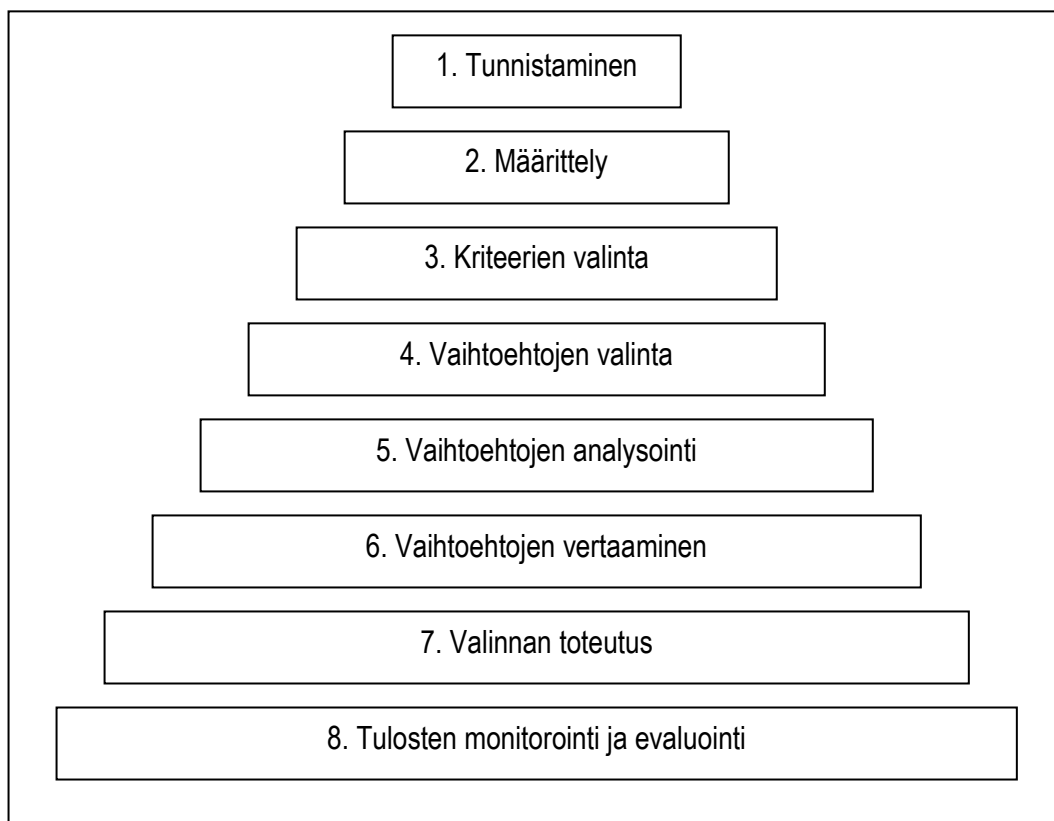
Päätöksentekoprosessin ja policyanalyysin kannalta on oleellista löytää tutkimukselle sovelias tarkastelunäkökulma. Hogwood ja Gunn (1984, 26-29) ovat määritelleet seitsemän policyanalyyttistä tarkastelunäkökulmaa, joita voidaan soveltaa policyanalyyttisen tutkimuksen yhteydessä. Vastaavasti edellä esitetyt analogiset jaottelut rikastuvat edelleen. Nämä tarkastelunäkökulmat ovat:

Politiikan sisällön analyysi (studies of policy content), politiikkaprosessin analyysi (studies of policy process), policyprosessin tuotosten analyysi (studies of policy outputs), päätöksenteon tuloksellisuuden arviointi, siis arviointitutkimukset tässä policyanalyyttisen tutkimuksen osiksi miellettyinä (evaluation studies), informaation tarkoituksenmukaisuus ajatellen päätöksentekoa (information for policymaking), prosessin edistäminen, tavallaan kuin parhaaseen konsulttitapaan, jossa oppiminen prosessissa ja prosessista korostuu (process advocacy) poliitikot ja analyytikot päätöksentekoprosessissa määrättyjen, ammatillisesti tai ehkä muutoinkin oikeiksi katsomiensa seikkojen edistäjinä (policy advocacy).

Ajatellen tässä tutkimuksessa analysoitavaa aihetta maatalouslomituspoliittikkaa policyanalyysin ymmärtäminen edellä esitetyllä tavalla avaa runsaasti vaihtoehtoisia tai toisiaan täydentäviä näkökulmia. Esitetyistä policyanalyysin ulottuvuuksista korostuvat tässä yhteydessä lähinnä ulottuvuudet 1-4.

## 2.4 Policyanalyttisen tutkimuksen toteuttamisen jakaminen vaiheisiin

Policyanalyysia on hyödyllistä tarkastella vaiheisiin jaettuna paremman analyttisen käsityksen saamiseksi siitä. Tältä osin tarkastelu koskee niin käytäntöä palvelevaa policyanalyysia, soveltavana tieteellisenä tutkimuksena laadittua policyanalyysia kuin lähemmäs perustutkimusta sijoittuvaa policyanalyttista valtio-opillis-hallintotieteellistä tutkimusta. Walker (2000, 14) kuvaa policyanalyttisen tutkimuksen rakennetta portaittaisena prosessina. Hänen luonnehdintansa on seuraava.



Kuvio 3. Policyanalyttisen tutkimuksen vaiheet (Walker 2000).

Vaiheet 1-3 ovat Walkerin mukaan kokonaisuuden kannalta merkittävimmät, sillä ne ohjaavat koko ongelman muotoutumista. Suurin osa tutkimusvoimavaroista tulisi hänen käsityksensä mukaan uhrata näille kolmelle ensimmäiselle vaiheelle. Usein kuitenkin nämä kolme vaihetta jäävät Walkerin kokemuksen nojalla liian vähälle huomiolle. Esimerkiksi ongelman määrittelyt hyväksytään sellaisenaan, kyseenalaistamatta. Tässä yhteydessä tästä

on oltava useimmastakin syystä samaa mieltä. Ensinnäkin, voidaan puoltaa käsitystä siitä, että tietynlainen liiallinen, hätiköity soveltavuus on ollut ominaista monille policyanalyysille. Kenties tutkijat ovat kuvitelleet sovinnaisesti, että käytännön toimijat eivät ymmärrä eivätkä suostu rahoittamaan mitään muuta kuin helppoymmärteistä analyysia, jonka lähestymistapa ei ole suuremmalti innovatiivinen eikä muutenkaan uutuusarvoinen. Toiseksi, Suomen valtionhallinnon olosuhteita korostaen sektorikohtainen eriytyminen on nähtävissä lähteeksi tendenssille sitä kohtaan, että juuri mainitut vaiheet 1-3 jäävät suhteellisen vähäiselle huomiolle. Kolmanneksi, edellä mainittu valtio-opin ja hallintotieteiden sektorikohtainen eriytyneisyys, sekä tietty toteutettujen analyysien kuin vallitsevissa oloissa mahdollisen keskittymisen ja syventymisen ohuus ja varsin tavanomainen tutkimustoiminnan stop and go – epäjatkuvuus ovat samoin omiaan johtamaan siihen, että tutkijat menevät reaalisesti toteutuneissa töissään tavallaan liian suoraan asiaan. Maatalousalan metaforaa käyttäen voisi sanoa, että he saattavat valitettavan usein mennä yli siitä, missä aita on matalin. Neljänneksi, tutkimuskohde, maatalouslomituspoltiikka, on useiden tavanomaisten sektoreittaisten politiikkajaottelujen leikkausalueelle sijoittuvana omiaan houkuttelevaan nopeisiin ratkaisuihin, joista kuitenkin tulee tässä tutkimuksessa luopua. Juuri siitä syystä korostetaan Walkerin esityksen vaiheita 1-3 vastaavia tarkastelun kohteista. Walkerilla ei esitettyjen vaiheiden järjestys kuitenkaan ole ehdoton. Analyysin tekijän on joka tapauksessa Walkerin mukaan kyettävä toimimaan työnsä orientoituneesti, ja hänen on muistettava, että pääasiana on tutkimus- tai muun analyysiongelman ratkaiseminen, ei mallien rakentaminen. Walker (2000, 16) esittää kaksi pääperiaatetta mallien rakentamiseksi.

Malli on sovittava ongelmaan sopivaksi eikä ongelmaa malliin sopivaksi. Eri analyytikoilla voi olla erilaisia tapoja ja tekniikoita samankin ongelman ratkaisemiseksi. Walkerin mukaan ei valitettavasti ole harvinaista, että analyysin laatija mieluummin tekee olettamuksia jotka sopeuttavat ongelman, hänen haluamaansa toimintamalliin, kuin etsii tilanteeseen soveltuvan toimintamallin tai kehittää oman, uuden mallin.

On syytä käyttää yksinkertaisinta mallia. Analyysin laatijan tulee muistaa, että hänen on esitettävä tulokset, metodit ja tarkastelun analyttiset lähtökohdat myös päätöksentekijöille, joille käsitteellinen tarkastelu ei ehkä ole rakasta. Mitä helpompi malli, sitä helpompi se on selittää eikä ole vain sattuma, jos päättäjät ymmärtää analyysin juurta jaksen. Toisaalta on tavallista tähdentää helppoymmärteisyyttä policyanalyysien ja evaluaatioiden yhteydessä,

sekä tulee myös kysyä, eikö tältä osin voida syyllistyä myös liioitteluun, mikäli keskustelukumppanit kuten johtaja- ja asiantuntijavirkamiehet ovat jopa policyanalyttikkoja ja evaluaattoreita koulutetumpia ja muutenkin hyvin kouliintuneita vastaavien tutkimusten tilaajina ja niiden käyttäjinä.

## 2.5 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista

Suomen valtion toimesta toteutettua sellaista politiikkaa kuin maatalouslomituspoltiikkaa policyanalyttisesti tutkittaessa on oleellista ottaa huomioon tuon politiikan ('policy') poliittisten ('political') kontekstien muutokset. Suomi ei enää 2000-luvulla ole siten suvereeni kansallisvaltio, että sillä olisi kansallista rahapolitiikkaa. Talouspolitiikan toisen osan, finanssipolitiikan, pelivaran puolestaan käytännössä leikkaa pois talouspolitiikan EU-koordinointi ja siihen liittyvät rajoitukset muun muassa julkisten talouksien alijäämille. Kun Suomen yritystaloudet ovat vahvasti kansainvälistyneet ja monin tavoin kytkeytyneet muun muassa kansainvälisiin pääomamarkkinoihin ja kuuluvat lisäksi kansainvälisten yritysostojen kohteisiin ja toimijoihin, voi kansallisen politiikan pelivaraa pitää vain varsin rajoitettuna. Kansallinen maatalouspolitiikka puolestaan on EU-Suomessa jäljellä korkeintaan ajoittain sallituista poikkeuksista koostuvana rudimenttina, jäänteinä, joskin on nähtävissä, että tuolla politiikkalohkolla EU-politiikkaa täydentävä kansallinen politiikka on itse asiassa nyttemmin laajentunut.

Mainitut olosuhteet poikkeavat huomattavasti vastineistaan silloin, kun maatalouslomituspoltiikka syntyi. Maassa oli vielä silloin niin sanottu semipresidentiaalinen valtiosääntöinen järjestelmä, kun taas 1980-luvulta lähtien presidentin valtaoikeudet ovat sekä juridisesti että tosiasiallisesti ohentuneet ja pääministeri on kivunnut kiistattomaksi valtiollisen politiikan johtajaksi. Presidentiltä riisutaan kenties ennen pitkää myös kaikki hänelle vielä 2000-luvun alussa jätetyt valtaoikeudet, mistä lähtien hallitus ja sen johtajana pääministeri muodostuvat kiistattomasti maan toimivan poliittisen johdon. Virallista valtiollista politiikkaa täydentävät maassamme edelleen, tietyt niin sanotut korporatistiset ratkaisut valtion, työnantajajärjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välisine tulopoliittisine ratkaisuihin ja niihin kytkeytyvine muiden ratkaisuihin sekä valtion ja MTK:n keskinäinen sopimustoiminta. Mainittujen sopimusmenettelyjen suhteellinen valta-asema on kuitenkin eri tavoin ohentunut. Erityisesti kansainvälistyneessä taloudessa ei voida sopia asioista kansallisesti läheskään siinä mitassa kuin aikaisemmassa, nykyistä monin tavoin

julkisesti tai korporatistisesti säädellymmässä taloudessa. Vaikka sitä yritettäisiin, globaaliset taloudelliset lainalaisuudet pyyhkisivät sopimukset kuitenkin olemattomiin.

Maatalouslomituspoltiikan tutkimukselle on oleellinen tässä luvussa viitattu ”talouden ylivallan” ilmiö, että valtiovarainministeriöön paikantuva valtion menotalouden keskitetty suunnittelu, kehystäminen ja kontrolli, mikä rajaa edelleen sitä pelivaraa, jota EU-jäsenyys ja kansantalouden moninainen globaalitaloudellinen sidonnaisuus jo supistavat. Valtion menotalous on myös nykyisin tiukassa kehysohjauksessa. Asiaan liittyy myös maan joutuminen todelliseen tai ainakin propagoituun ja erinäisiä poliittisia toimenpiteitä perustelevaan verokilpailuun, jonka myötä esiintyy tendenssejä välittömien verojen laskuun välillisten kustannuksella, pääomatulojen verotus on samoin kriittinen momentti, jonka nojalla ratkeaa jopa yritysten ja määrättyjen ammattien harjoittajien sijoittumispäätöksiä Suomeen tai vaihtoehtoisesti muihin maihin. Sanotut seikat tuovat tässä tutkimuksessa toteutettavaan tarkasteluun edelleen lisää rajoitteita, joiden määrittämällä kapeahkolla alueella maatalouslomituspoltiikankin harjoittajalla on sentään edelleen ainakin jonkin laajuinen oma toiminnallinen pelivaransa.

Kuten luvussa 1 ja sen päätelmäjäksossa tuotiin esiin, politiikan ja hallinnon tutkimuksen harjoittajalle on tarjolla lukuisia lähestymistapa-, metodi- ja menetelmävaihtoehtoja. Se, että tässä tutkimuksessa on valittu harjoitettavaksi policyanalyysia, toteutuu nykyoloissa erilaisessa lähestymistapa-, metodi- ja tekniikkakontekstissa kuin silloin, kun policyanalyysi rantautui maahamme 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa. Paitsi empiirinen poliittinen konteksti niin myös teoreettinen konteksti ja muu tutkimuskonteksti on erilainen kuin runsaat 30 vuotta sitten, kysymys on vastaavasti joka tapauksessa paljosta muusta kuin noiden varhaisten aikojen sinänsä määrältään rajoitetussa joukossa policyanalyysia.

Maatalouslomituspoltiikka on tietyssä mielessä ainakin kohtuullisen lupaava policyanalyttisen tutkimuksen kohde. Sitä ei ole juurikaan maassamme ennestään tutkittu mitenkään policyanalyysiin rinnastuvalla tavalla. Vastaavasti puuttuu se raskauttava paino, joka aiheutuisi, jos tutkimuskohteena olisi esimerkiksi terveys-, koulutus-, sosiaali- tai ympäristöpolitiikka tai jokin jälkimmäisten politiikkojen osa. Kutakin noista kohteista varten on kehittynyt jopa omia yliopistollisia oppiaineitaan vastaavine tutkimusalueineen. Maatalouslomituspoltiikkaa tutkimaan ryhtyvä saa sen sijaan kansallista maatalousalan kielikuvaa soveltaen kasketa pystymetsää, johon kohdistuvia vaateita ei ole kenellekään

muulla ja kylvää kaskeen siemenen toivoen siitä versovan oraan ja viljan, joka sitten lopulta voidaan korjata.

Tässä luvussa tehty policyanalyysin täsmentämiseen tähtäävät tarkastelut korostavat yhtäältä sitä, että policyanalyysi voidaan tehdä useammalla kuin yhdellä tavoin ajatellen sen painopisteitä. Toisaalta tarkastelut tuovat esiin sen, että tutkija voi hyvinkin hyötyä siitä, että hän harkitsee, kuinka policyanalyysija koskeneiden yleisten tarkastelujen piirissä esitetyt policyanalyttisten tutkimusten vaihejakomallit voisivat palvella hänen omaa tutkimustaan.



### **3. MAATALOUSPOLITIikka JA MAASEUTUPOLITIikka**

#### **MAATALOUSLOMITUSPOLITIikan KOKONAISYHTEYKSINÄ: ALUSTAVA, KONKRETISOIVA POLICYANALYYTTISTA JÄSENTELYÄ**

##### **3.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta**

Tässä luvussa tarkastellaan ensiksi maatalouslomituspoltiikkaa suhteessa muihin, sitä kiteytyneempiin ja taloudellisilta arvoiltaan mittavampiin politiikka-alueisiin, -sektoreihin tai -lohkoihin. Tarkasteluun tuodaan myös maatalouden, maaseutualueiden ja niihin liittyvien taloudellisten edellytysten empiriaa. Alustavasti maatalouslomituspoltiikka tarjoutuu tarkastelijalle ilmiöpintana, jonka alle tässä tutkimuksessa edetään. Koska tuon ilmiöpinnan tuntemus on tärkeää analyttisempien näkökohtien ymmärtämiseksi, ilmiöpintaa valotetaan lyhyesti tässä. Vastaavasti tarkastellaan maatalouslomituspoltiikan primaareista tuotoksista määrättyjä, eli sitovia julkisia virallisia säännöksiä. Sitten selvitetään lyhyesti maatalouslomituspoltiikan hallinnon ja taloushallinnon järjestelyt.

Tarkastelun kohteena on samoin maatalouden tulopoltiikka. Sen jälkeen luvussa tarkennetaan maaseutupoltiikkaa koskevaa tarkastelua pyrkien antamaan maatalouslomituspoltiikkaa koskevalle tarkastelulle täsmennettyä ajankohtaista kontekstia. Lopuksi jäsennellään maatalouslomituspoltiikkaa itseään jatkotarkastelua varten.

##### **3.2 Maatalouslomituspoltiikka eri politiikkojen 'policyjen' leikkausalueella**

'Maatalouslomituspoltiikaksi' tässä tutkimuksessa analyttisista syistä kutsuttu tutkimuskohde liittyy ensinnäkin monin tavoin tutkimuksen ja politiikan harjoituksen kohteeseen, jolle on vakiintunut nimi 'maatalouspoltiikka'. Tuon kohteen luonnehdinnalle on useita vaihtoehtoja, joiden täsmentämiselle on lähtökohdat määritelty edellä toteutetuissa käsitteellisissä tarkasteluissa. Tietynlaiset ääri vaihtoehdot ovat seuraavat: Yhtäältä maatalouspoltiikka voidaan, rationalistiseen tapaan, pitää järkipärisen yhteiskunta- ja taluspoltiikan yhtenä funktionalistisesti erottuvana osa-alueena, jolla on määrättyjä kytkentöjä muihin analogisiin alueisiin. Toisaalta maatalouspoltiikka voidaan pitää myös eräänä ilmiökentistä, joilla poliittinen toiminta toteutuu, ilmenee ja realisoituu osapuolten

joutuessa tekemään valintojaan, etsiessä mahdollisuuksiaan ja kamppaillessa keskenään. Kummatkin äärivaihtoehdot ovat hyödyllisiä ajatellen tämän tutkimuksen paikantamista ja maatalouslomituspoliitiikan maatalouspoliittisen kontekstin luonnehdintaa. Maatalouslomituspoliitiikan maatalouspoliittisia kokonaisyhteyksiä on luonnehdittava tietyiltä osin niin rationalistisesti kuin myös poliittisen realistisesti ja lisäksi määrättyillä tavoilla, jotka sijoittuvat rationalistisen ja realistisen välimaastoon.

Maatalouspolitiikkaa voidaan policyanalyttisesti täsmentää maatalouslomituspoliitiikan kokonaisyhteyksiksi edellisen perusteella useilla tavoilla. Ensinnäkin, maatalouslomituspoliitiikka kytkeytyy samaiseen maatalouteen kuin maatalouspolitiikka. Julkisessa poliittisessa toiminnassa tehtyjen virallisesti sitovien päätösten nojalla maatalouslomituspoliitiikka on maassamme ollut vahvasti sidottu ennen muuta osaksi julkista sosiaalipoliitiikkaa. Suomen liittyessä Euroopan Unionin jäseneksi vuonna 1995 Unionin sosiaalipoliitiikka oli aivan erilaista kuin kymmenen vuotta myöhemmin. Tuossa ajassa tapahtunut muutos on yllättävän suuri. Varsin pienimuotoisen sosiaalipoliittisen lainsäädännön rinnalle on rakentunut kaksi muuta asiakokonaisuutta. Nämä ovat Euroopan unionin sisämarkkinoiden eli palvelujen, työvoiman, pääomien ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaikutus jäsenmaiden sosiaalipoliittikkoihin (Kari ym.2005, 9). Tähän liittyy muun muassa valtion sosiaali- ja terveysministeriön rooli maatalouslomituspoliitiikkaa toimeenpanevana ministeriönä maa- ja metsätalousministeriön sijaan.

Ensinnäkin maatalouslomituspoliitiikassa toteutuu erityinen kohdennettu sosiaalipoliitiikan laji, joka on silti nähtävä erääksi maatalouspolitiikan tavoitteiden tukijaksi ja noiden tavoitteiden toteuttamisen täydentäjäksi. Toiseksi, maatalouslomituspoliitiikka kohdistuu määrättyyn elinkeinoon eli nimenomaan maatalouteen. Tuolta kannalta maatalouslomituspoliitiikka sosiaalipoliitiikan erityisenä osana on eräs elinkeinopoliitiikkaa tukeva ja täydentävä sosiaalipoliitiikan haara. Kolmanneksi, kuten maataloudella ja maatalouspolitiikalla, maatalouslomituspoliitiikalla on määrätty alueellinen ulottuvuus ja vastaavasti erilaista alueellista kohtaantoa sen mukaan, millaista on alueen maatalous ja maatalousyrittäjäyys. Tästä juontuu maatalouslomituspoliitiikan aluepoliittinen kytkeä ja relevanssi. Neljänneksi, maatalouslomituspoliitiikan kohtaanto vaihtelee myös sen mukaan, kuinka suuri- tai toisaalta pienimuotoisesta maataloudesta on kysymys, millaiset maatalouden tuotantosuunnat ovat kysymyksessä ja mitä noista tuotantosuunnista aiheutuu ajatellen maatalouslomitukseen kohdistuvia vaatimuksia. Näin ollen aihepiiriin kytkeytyy

myös pienen tai keskisuuren yritystoiminnan edistämisen kysymyksiä, ”pkt”-kysymyksiä. Viidenneksi, painottaen maatalouden talousaspektia maatalouslomitustoiminta merkitsee valtion rahoittamalta osaltaan taloudellista kevennystä siihen, mikä muutoin koituisi yksinomaan maatalousyrittäjien itsensä maksettavaksi. Kuudenneksi, sikäli kuin maatalouslomitustoiminta on saanut elinkeinon luonnetta, se voidaan nähdä tietynlaiseksi sosiaalipoliittiseksi maatalouselinkeinon jatkeeksi ja tässä mielessä osaksi maamme talouden ”maatalousklusteria” eli ”maatalousrypästä”.

### 3.3 Maaseutupolitiikan ja maatalouspolitiikan erojen pohdintaa

’Maatalous’, englanniksi latinalaisperäisesti ’agriculture’ ja ruotsiksi ’jordbruk’, on sinänsä vain yksi joskin edelleen tärkeä elinkeino, jota harjoitetaan pääasiassa maaseudulla, jolla se monilla paikkakunnilla on edelleen pääelinkeino luonteinen.<sup>1</sup> Eu- jäsenyys vaikutti syvällisesti maaseutuun ja kansallisesta maatalouspolitiikasta tuli osa EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa. Aiheeseen kytkeytyy myös EU-politiikassa elimellisesti maataloustuotteiden jatkojalostus, tukku- ja vähittäiskauppa sekä vienti ja tuonti, joiden tapauksessa kaupunkimaisten yhteisöjen merkitys korostuu hyvinkin voimakkaasti toisin kuin varsinaisessa maataloustuotannossa. Samoin maaseutualan opetuksen ja tutkimuksen tukikohtia ovat väistämättä haja-asutun maaseudun asemesta monessa tapauksessa taajamat, joskin kenttätutkimus vaatimuksineen on tästä oletettavasti poikkeus ja maatalousalan oppilaitoksia on maassamme perinteisesti sijoitettu myös suurempien asutuskeskusten ulkopuolelle. ’Maatalouden’ rajat ovat käsitteellisesti liukuvat, muun muassa kun otetaan huomioon se tosiasiallinen elinkeinojen moninaisuus, joka on havaittavissa monilla ’maatiloilla’ ja niiden ’maatalousyritystoiminnassa’. Maatalouden rajat määrittää maatalouspolitiikka, ei maaseutupolitiikka. Maaseutupolitiikka pystyy tukemaan maataloutta ja maatalousväestön toimeentuloa ja hyvinvointia monitoimisuuden edellytyksiä vahvistamalla (Uusitalo 2003, 39). Käsité ’maaseutu’ määritetty paljolti

---

<sup>1</sup> Sanan ’agriculture’ taustana on latinan kielen sana ’ager’ ja ’agris’, ’pelto’. Siitä juontuvat mm. suomen kielen sana ’aari’ sekä ruotsin kielen sana ’åker’, ’pelto’. ’Culture’ on alkujaan tarkoittanut ’viljelyä’, mutta on kantasanana myös aineellista, taiteellista ja sosiaalista ’kulttuuria’ tarkoittavalle sanalle – ’kulttuuri’. ’Agriculture’ on kaiken kaikkiaan alkujaan tarkoittanut sananmukaisesti ’peltoviljelyä’. Oman kysymyksensä sanastohistoriallisessa ja merkitysohjallisessa tarkastelussa muodostaa se, miten olisi suhtauduttava peltoviljelyn sijasta tai rinnalla kenties harjoitetun puutarhahoidon, karjanhoidon saati mainittujen kolmen toimintahaaran – siis peltoviljelyn, puutarhaviljelyn ja karjanhoidon – perinteisempiin ja uudempiin rinnakkaiselinkeinoihin, metsästyksessä, kalastuksesta ja luonnontuotteiden keräilystä pienmuotoiseen maatilatasoiseen tuotantotoimintaan sekä maatilamajoitustoimintaan saakka. Oma kysymyksensä on myös se, kuinka suhtautua maatiloilla hyvinkin monen vuosisadan saatossa harjoitettuihin sivutoimintoihin, jotka ovat olleet johdannaisia varsinaiselle elinkeinolle, kuten työkalujen valmistamiseksi ja korjaamiseksi harjoitettuun pajatoimintaan, myllytoimintaan ja niihin rinnastuvaan muuhun toimintaan.

vastakkainasettelussa 'kaupunkeihin', joskin myös maaseudulla on taajamia, erityisesti 'kyliä'.

Politiikan ja hallinnon tutkijan on perusteltua varoa sitoutumista mihin tahansa ehkä hyvinkin vakiintuneisiin yhteiskunta- ja talouspolitiikan sektorijakoihin. Vastaavasti 'maatalouspolitiikkakaan' ei tule ottaa käsitteellisesti annettuna, vaan on myös pohdittava sen kytkentöjä muihin politiikkalohkoja määrittämään annettuihin nimityksiin. Uudempiin niistä kuuluu 'maaseutupolitiikka', englanniksi tässäkin latinalaisperäisesti 'rural policy', ruotsiksi 'landsbyggsolitik'.<sup>2</sup> Institutionaalisista perinnesyistä johtuu, että Suomessa ja osin myös EU:ssa maaseutupolitiikkaa on käsitelty yleisesti maatalouspolitiikan aihepiirin sisällä. Maatalouspolitiikassakin maaseutu on toisaalta noussut yhä tärkeämmäksi tarkastelun kohteeksi, ja maaseutu on lisäksi katsottu yhä oleellisemmaksi yhteiskunnalliseksi muodostumaksi muun muassa ympäristö-, luonnonvara-, historia- ja virkistysyistä.

Sanottu korostaa maatalous- ja maaseutuaihepiirien "policy"-ulottuvuutta. Sen sijaan maaseudun poliittisuus "politics"-mielessä on vähemmän esillä. Jälkimmäinen ulottuvuus kätkeytyy monelta osin "policy"-ulottuvuuden sisään. Se jopa saatetaan sivuuttaa toteamuksella, että maaseutupolitiikka ei kiinnosta poliitikkoja ja että maaseutupolitiikan tavoitteet ovat selkiytymättömiä (esim. Katajamäki ym. 2001a, 21).

Maaseutupolitiikka eroaa maatalouspolitiikasta sikäli, että edellisen kohteena on tietty, alueellisesti enemmän tai vähemmän jäsennettävissä oleva toiminta sille perustaa muodostavine rakenteineen, kun taas jälkimmäisen kohteena ovat yhden joskin joiltakin osin rajoiltaan epäselvän elinkeinohaaran rakenteet ja prosessit. Maaseutupolitiikka liittyy tuolta osin aluepolitiikkaan, englanniksi 'regional policy', ruotsiksi 'regionalpolitik', maatalouspolitiikan asemesta tai ohella. Maaseutu on kuitenkin kohdealueena epämääräisempi kuin monet muut aluepolitiikan kohteena olevat hallinnolliset alueet, joilla on selkeät rajat ja omat vastuuorganisaationsa, jotka toteuttavat ja ajavat aluepolitiikkaa näiden rajojen sisällä (Granberg 2003). Arkinen esimerkki koostuu siitä, että samalla kun maamme kaupungit olivat aikaisemmin pinta-alaltaan pieniä ja käsittivät vain tiheään asuttua aluetta, sittemmin kuntaliitokset ja kuntamuodon muutosten helpottuminen on saanut aikaan sen, että monet kaupungin nimeä kantavat kunnat ovat pinta-alansa verrattomalta valtaosalta maaseutua. Jo päätetyt ja piakkoin toteutuvat ja monet vasta valmisteltavina olevat

---

<sup>2</sup> Latinaksi 'rus' ja 'ruris' ovat alkujaan tarkoittaneet 'maatilaa' mutta myös 'maaseutua' niiden sijaintiseutuna.

kuntaliitokset korostavat entisestään tuota seikkaa. Se ei voi olla luomatta poliittisia jännitteitä nykyisin kaupunkimaisesti asuvan maan väestöenemmistön ja toisaalta haja-asutumin elävän väestövähemmistön kesken. Vastaavat seikat ovat nähtävissä myös kuntaliitoshaluttomuuden taustalla. Kuntaliitoksilla saattaa olla taipumus keskittää palveluja, jolloin kansalaisten on sopeuduttava piteneviin asiointimatkoihin, josta kärsivät etenkin maaseutujen asukkaat.

Maatalouspolitiikka yhdistetään maassamme ajatuksellisesti erityisesti maaseudun ongelmien ratkaisuun ja vastaaviin yleispoliittisiin, kompromissien kautta toteutuneisiin reaktioihin ilmenneisiin poliittisiin vaateisiin ja niitä vastaaviin organisoituneisiin intresseihin, jotka ovat tähdentäneet maaseudun, sen yhteisöjen ja sen elinkeinojen elinvoiman turvaamista. Kansallisten ja EU-tasosten ratkaisujen vaikuttavuudella on kuitenkin rajansa. Kuten edellä on mainittu, maataloustuotannon nopea rakenteellinen kehitys on ollut tekemässä maataloustuotannon ja muun maatalousyrittäjyyden tuotoksista, etenkin ruoantuotannosta, entistä riskialttiimpaa taloudellisen toiminnan muotoa. Maaseudun elinvoiman turvaajiksi harvalukuiset, riskialttiit ja vähälukuiset vain pienen ”maalaisten” joukon työllistävät teollistyyppiset tuotantoyksiköt eivät riittäisi. Maatalouspolitiikka onkin ryhdytty luokittelemaan kattavamman maaseutupolitiikan yhdeksi, joskin keskeisen tärkeäksi alalajiksi (Siiskonen 2002).

Maataloudella oli aiemmin ruoantuotannon ohella yhteiskunnallisia tavoitteita alue-, sosiaali- ja turvallisuuspolitiikan osana (Karja, Lilja 2007, 102). Maataloudella on nähtävissä useita muitakin funktioita, tarkoituksia ja tehtäviä kuin pelkkä elintarvikkeiden ja kuidun – lähinnä puukuidun ja jossakin määrin myös muiden kasvukuitujen ja eläinkuitujen – alkutuotanto. Näitä maatalouden tuottamia, taloudellisessa mielessä kuitenkin usein markkinattomia hyödykkeitä ovat esimerkiksi maisema, mukaan lukien historiallisesti hyvinkin perinteikäs kulttuurimaisema rakennuksineen, vuosisatojen saatossa muokattuine ja ylläpidettyine ympäristöineen, ympäristönsuojelu, kasviston, eläimistön, niiden yhteisöjen ja tuon kaiken muodostaman kokonaisuuden biodiversiteetti. Elintarvikkeiden jatkojalostus voi työllistää ja luoda uusia elinkeinoja maaseudulla (Mononen, Silvasti, 2002). Maaseudun ja sen oheis- ja jatkojalostuselinkeinojen työllistävyys sekä maaseudun niin haja-asutusalueiden kuin väestökeskittymien elinvoima ja elintarvikehuoltovarmuus on tärkeä. ”Maaseutua ei voi tuoda” on eräs tästä muistuttava intressipoliittinen vetoamus, joka on näkynyt suomalaisessa poliittisessa julkisuudessa. Maatalouden monivaikutteisen roolin nouseminen huomion

kohteeksi maataloustuotteiden maailmankaupan vapauttamisen rinnalle ymmärretään usein juuri uudistuspolitiikan välttämättömäksi rinnakkaisilmiöksi. Suomi on erityisesti tukenut OECD:n työtä tällä alalla siihen aktiivisesti osallistuen. (UM 2005, 51.)

'Maatalous', 'agriculture', määrittyy yhdeksi inhimillisen toiminnan lajeista ja samalla erääksi elinkeinoista ja elinkeinonhaaroista. EU:n ja Suomen käytännöissä erään perustan sen alan luonnehdinnalle muodostavat tilastoluokitukset, joiden tunnusluvut ovat osa sitä prosessia, jonka kautta maatalouden tuotantohaarat ja panokset, tuotokset ja tuotannon suuntautuminen ja sen muutokset voidaan kartoittaa. Usein maaseutu siis edelleen samaistetaan maatalouteen. Maaseutupolitiikan kuten myös maaseutututkimuksen ja maaseudun tilastoinnin kohteena on kuitenkin koko maaseutu (Palttila 2003), jolloin mukana ovat kaikki maaseudulla harjoitetut elinkeinot ja maaseudulla asuminen työpaikkojen ehkä sijaitessa kaupungissa, eläkeläis- ja loma-asumistakaan unohtamatta.

### 3.4 Kohden maatalouden, maaseudun ja maatalouslomituspoltiikan empiriaa

Perinteisen maaseudun työllistäjän, alkutuotannon ja etenkin maa- ja metsätalouden, työpaikkojen väheneminen vuosien 1994–2001 välisenä aikana oli merkittävä. Suomessa oli ennen EU-jäsenyyttä vuonna 1994 lopussa 151 758 alkutuotannon työpaikkaa ja vuoden 1997 lopussa jäljellä oli 122 032 ja vuoden 2001 lopussa enää 103 955 työpaikkaa. Nämä määrät voidaan suhteuttaa koko kansantalouden potentiaalisesti työlliseen noin 2,5 miljoonan henkilön työvoimaan ja tarkasteltuna aikana tosiasiallisesti työllisten määrään, 2-2,2 miljoonaa henkilöön. Kun alkutuotannon osuus kaikista työpaikoista oli vuoden 1994 lopussa harvaan asutun maaseudun ja ydinmaaseudun kunnissa neljäsosa, ovat alkutuotannon työpaikkojen vähenemisen vaikutukset tuntuneet erityisesti näillä maaseutualueilla (taulukko 3).

Taulukko 3. Työpaikkojen lukumäärä toimialoittain vuosina 1994, 1997 ja 2001 maaseudun kolmijaon mukaan. (Tilastokeskus, Maaseutuindikaattorit).

<b>1994</b>					
	Alkutuotanto yht.	Jalostus yht.	Yksityiset palvelut yht.	Julkiset palvelut yht.	Toimiala tuntematon
Harvaan asuttu maaseutu	41 938	36 470	39 675	48 899	6 115
Työpaikkojen osuus %	24,23	21,07	22,92	28,25	3,53
Ydinmaaseutu	69 621	80 191	60 736	71 459	8 940
Työpaikkojen osuus %	23,93	27,56	20,88	24,56	3,07
Kaup. läh. maaseutu	23 136	69 189	51 083	63 223	6 515
Työpaikkojen osuus %	10,85	32,46	23,97	29,66	3,06
Kaupungit	17 063	313 612	470 599	398 176	26 873
Työpaikkojen osuus %	1,39	25,57	38,37	32,47	2,19
yhteensä	151 758	499 462	622 093	581 757	48 443
Työpaikkojen osuus %	7,97	26,24	32,68	30,56	2,54
<b>1997</b>					
	Alkutuotanto yht.	Jalostus yht.	Yksityiset palvelut yht.	Julkiset palvelut yht.	Toimiala tuntematon
Harvaan asuttu maaseutu	33 447	36 494	38 408	52 776	5 426
Työpaikkojen osuus %	20,08	21,91	23,06	31,69	3,26
Ydinmaaseutu	56 220	85 942	61 895	80 506	8 258
Työpaikkojen osuus %	19,20	29,35	21,14	27,49	2,82
Kaupunkien läh. maaseutu	18 535	77 308	54 662	69 605	5 364
Työpaikkojen osuus %	8,22	34,29	24,24	30,87	2,38
Kaupungit	13 830	345 129	518 425	441 303	20 477
Työpaikkojen osuus %	1,03	25,77	38,71	32,95	1,53
yhteensä	122 032	544 873	673 390	644 190	39 525
Työpaikkojen osuus %	6,03	26,92	33,27	31,83	1,95
<b>2001</b>					
	Alkutuotanto yht.	Jalostus yht.	Yksityiset palvelut yht.	Julkiset palvelut yht.	Toimiala tuntematon
Harvaan asuttu maaseutu	28 271	38 238	41 136	51 986	5 881
Työpaikkojen osuus %	17,08	23,1	24,85	31,41	3,55
Ydinmaaseutu	48 444	92 493	67 772	83 442	8 701
Työpaikkojen osuus %	16,1	30,74	22,53	27,74	2,89
Kaupunkien läh. maaseutu	15 881	85 522	63 846	74 871	5 486
Työpaikkojen osuus %	6,47	34,82	26,00	30,48	2,23
Kaupungit	11 359	369 807	622 422	486 619	17 867
Työpaikkojen osuus %	0,75	24,52	41,27	32,27	1,18
yhteensä	103 955	586 060	795 176	696 918	37 935
Työpaikkojen osuus %	4,68	26,4	35,82	31,39	1,71

### 3.5 Maatalouden tulopoliittisia kytkentöjen tarkastelu: maatilojen keskimääräiset tulot kehitystrendit Suomessa lähimenneisyydessä

Tätä tutkimusta kehystää osaltaan talouden kysymyksiä painottava hallintotieteellinen oppiaine finanssiahallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Siksi, mutta myös käytännön syiden perustelevana, on maatalouspolitiikkaa tarkasteltava sen tulopoliittisilta osin keskittyen maatilatalouksien tulokehitykseen. Kysymys on keskeisestä maatalouspolitiikan tulosuuttajasta, jonka arvo määrittyy kulloinkin yhteisvaikutuksena markkinamekanismien, automatiikan vaikutuksesta ja nimenomaisista julkisista maatalouspoliittisista ja muista toimenpiteistä.

Maatilatalouden tulot käsittävät maatalouden ansiotulon, maatalouden pääomatulon, metsätalouden puhtaan tulon ja metsätalouden pääomatulon (MTT Taloustutkimus 2007). Maataloustulo on korvausta viljelijöiden omalle työlle ja tuottoa omalle pääomalle. Keskimääräisen maataloustulon kehittymiseen vaikuttavat paitsi yksittäisen maatalon tulomuutos myös maatilojen määrässä ja tuotantosuuntarakenteessa tapahtuneet muutokset.

Tarkastelun lähtökohdaksi soveltuu siis käsite 'maatilatalouden tulot', jonka sisältönä on sanotulla tavalla ja yhtälönä ilmaisten summa "maatalouden ansiotulo + maatalouden pääomatulo + metsätalouden puhdas tulo + metsätalouden pääomatulo". Tuo kokonaisuus osineen kattoi suhteellisesti suurimman osan maatilojen keskimääräisistä vuosittaisista tuloista harvaan asutun maaseudun kunnissa, missä osuus oli tarkasteluajanjakson 1997–2001 ajan yli puolet kaikista maatilojen tuloista. Ydinmaaseudun kunnissa, joissa sijaitsi tarkasteluajanjaksona yli puolet Suomen maataloista, maatilatalouden tulojen osuus oli vähän alle puolet. Kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa ja kaupungeissa osuus oli 40 prosentin tietämissä. Euromäärinä tarkasteltuna maatilojen keskimääräiset maatilatalouden tulot olivat vuonna 2001 jokseenkin samaa suuruusluokkaa kaikissa kuntatyypeissä vaihdellen kaupunkien 15 238 eurosta ydinmaaseudun kuntien 17 577 euroon. Työtulojen ja tulonsiirtojen sekä muiden tulojen bruttomäärät maatalaa kohti olivat vuonna 1999 korkeimmat kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa ja kaupungeissa. Työtulot ja tulonsiirrot sekä muut tulot olivat ydinmaaseudun kunnissa jonkin verran pienemmät ja harvaan asutun maaseudun kunnissa selvästi pienemmät kuin kaupunkien läheisen maaseudun kunnissa ja kaupungeissa (Taulukko 4).



Taulukko 4. Keskimääräiset valtionveronalaiset tulot tulotyypeittäin maatilaa kohti vuosina 1997 ja 2001. (Tilastokeskus, Maatilatalouden tulo- ja verotilasto 2003.).

1997					
	Maatila- talouden tulot, €	Muut tulot, €	Työtulot ja tulonsiirrot, %	Maatila- talouden tulot, %	Muut tulot, %
Harvaan asuttu maaseutu	14 363	2 208	36,26	55,24	8,49
Ydinmaaseutu	14 876	3 407	40,21	48,65	11,14
Kaupunkien läh. maaseutu	14 442	4 696	42,28	43,56	14,16
Kaupungit	13 560	4 137	45,14	42,04	12,82
2001					
Harvaan asuttu maaseutu	17 064	3 196	35,68	54,18	10,15
Ydinmaaseutu	17 577	4 876	39,55	47,32	13,13
Kaupunkien läh. maaseutu	16 506	5 659	42,57	42,76	14,66
Kaupungit	15 238	5 908	44,55	39,96	15,49

Viljelijöiden lukumäärän nopea väheneminen ja tilakoon kasvu ovat auttaneet nostamaan keskimääräistä tilakohtaista maataloustuloa, joka kasvoi vuoteen 2000 asti lähes kaikissa tuotantosuunnissa. Eri tuotantosuunnista naudanlihan tuotanto menestyi parhaiten ja viljantuotanto heikoimmin ajatellen tuotantovolyyymien – ja vastaavien maatilojen tai maatalousyritysten ja työpaikkojen – säilymistä. Kaikkien tuotantosuuntien tiloilla voidaan havaita, että vuonna 2000 tulot nousivat. Tulojen suuruuteen on vaikuttanut uuden politiikkakauden alkaminen. Sen sijaan vuosina 1998–1999 sääolosuhteet olivat erittäin epäsuotuiset, mikä laski etenkin viljatilojen tuloja. Viljatilojen tulokehitys jää tarkastelussa mukana olevia kotieläintiloja selvästi alhaisemmaksi, ja myös vuosittaiset maataloustulon vaihtelut ovat olleet viljailoilla suuria (Taulukko 5).

Taulukko 5. Maatilojen keskimääräiset tulot maataloudesta tuotantosuunnittain vuosina 1999-2004. (Tilastokeskus Tiedote 22.9.2006 )

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Muutos, €, 1999- 2004	Muutos- %, 1999- 2004
Lypsykarja- talous	19 370	21 953	23 789	23 468	27 567	28 837	9 467	48,9
Muu nautakarja- talous	11 490	13 279	14 430	14 829	16 795	17 047	5 557	48,4
Sikatalous	20 260	25 554	28 223	27 794	27 070	26 887	6 627	32,7
Siipikarja- talous	20 025	26 703	26 146	26 415	31 586	32 374	12 349	61,7
Muu kotieläin- talous	2 288	2 416	2 651	2 755	3 067	3 127	839	36,7
Viljan viljely	7 745	8 869	8 214	8 312	8 335	8 394	649	8,4
Muu kasvinviljely	13 016	10 539	9 922	9 914	10 260	10 266	-2 750	-21,1
Muut tilat	4 956	3 042	4 327	4 226	3 803	4 725	-231	-4,7
Keskimäärin	13 699	14 788	15 060	14 727	15 854	15 899	2 200	16,1

Maatilojen tuotantosuunnat vaihtuivat vuosien 2000-2005 välillä. Suurimmat vähennykset olivat lypsykarjataloudessa ja kasvava ala oli viljanviljely ja muu kasvintuotanto (Taulukko 6).

Taulukko 6. Maatilojen lukumäärä tuotantosuunnittain vuosina 1994, 1995, 2000, 2001 ja 2005. (Maatilatilastollinen vuosikirja 2005, Tilastokeskus, Matilda).

Tilojen lkm	1994	1995	1998	2000	2001	2005	Muutos % 1994-2005
Lypsykarjatalous	35 075	32 480	27 043	22 913	21 376	16 495	-52,97
Sikatalous	6 631	6 249	5 300	4 316	3 999	3 165	-52,27
Siipikarjatalous	2 576	2 239	1 561	1 231	1 147	976	-62,11
Nautakarjatalous	10 630	9 394	6 726	5 349	5 296	4 508	-57,59
Kasvinviljely	45 838	42 287	40 908	38 886	41 448	40 960	-10,64
Muut	13 760	7 315	6 532	+7 088	4 054	3413	-75,20
Yhteensä aktiivitalat	114 510	99 964	88 070	79 783	77 320	69 517	-39,29

### 3.6 Maaseutupolitiikka maatalouslomituspoliitikan kokonaisuhteyksinä

Sillä perusteella, että maataloutta harjoitetaan miltei yksinomaan maaseudulla, maatalouslomituspoliitikaksi tässä tutkimuksessa kutsutun kohteen kokonaisuhteyksiin kuuluu myös aihepiiri, josta maassamme käytetään nykyisin nimeä maaseutupolitiikka. Analogisesti kuin maatalouspolitiikkaa, myös maaseutupolitiikkaa voidaan tarkastella usein eri tavoin. Ääripäiksi voidaan tässäkin tapauksessa nähdä rationalismi ja realismi. Edellisessä tapauksessa maaseutupolitiikka esitetään siistin funktionalistisesti yhteiskunta- ja talouspolitiikan yhtenä osa-alueena. Jälkimmäisessä tapauksessa puolestaan kiinnitetään huomiota asianomaisten eri toimijoiden hyvinkin monimutkaisiin keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin niiden pyrkiessä tavoitteisiinsa. Toiminnan tavoitteiden toteutumisen lisäksi kiinnitetään huomiota myös sen toissijaisiin kielteisiin ja myönteisiin sivuvaikutuksiin sekä toteutumien lisäksi myös siihen, mikä jää toteutumatta epäonnistumisten johdosta tai muista syistä. Maaseutua ei voi määritellä yksiselitteisesti (Rosenqvist 2004). Maaseudun määrittelyssä käytetäänkin hyvin erilaisia näkökulmia riippuen tarkemmin tarkasteltavasta ilmiöstä sekä määrittelijästä. Rosenqvistin (2004, 85-91) mukaan useisiin käytössä olleisiin määritelmiin sisältyy puutteita ja olisi parempi käyttää taajamapohjaista luokittelua.

Maaseudulla on kuitenkin tiettyjä erityispiirteitä, jotka erottavat ne kaupungista riippumatta itse maaseutu-käsitteen peruskriteereistä. Näitä ovat Oksan (1991, ref. Malinen 1994, 13) mukaan perinteisen tuotannon sidonnaisuus luonnonprosesseihin, luonnon keskeisyys asumisen ja elämän ympäristönä, asutuksen rakenteesta johtuvat pitkät etäisyydet sekä vähäinen väestömäärä maapinta-alaan nähden. Usein maaseutu määritellään hallinnollisiin rajoihin ja kuntamuotoon perustuen. Tällöin maaseudulla tarkoitetaan muita kuntia kuin kaupunkeja. Määritelmä on ongelmallinen, sillä kaupunkien joukkoon lukeutuu nykyisin hyvinkin maaseutumaisia kuntia etenkin siitä lähtien, kun kunnat ovat itse saaneet päättää siitä, kutsuvatko ne itseään kaupungiksi.

Käsite maaseutu voidaan rajata monellakin tavalla tarkastelunäkökulmasta riippuen. Yleensä käytetään maaseudun kolmijakoa (Aulaskari, Keränen & Malinen 2000). Suomalainen maaseutu eriytetään määrätyissä jaotteluissa syrjäiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja kaupunkien läheiseen maaseutuun. Maaseudun kehittämisohjelmassa maaseutu jaettiin

maaseutupolitiikan jäsentämiseksi näihin kolmeen tyyppiin (Maaseudun kehittämisohjelma 1991, Heikkilä 1994, 11).

1. Kaupunkien läheinen maaseutu on se osa maaseutua, jolla on parhaimmat kehittämismahdollisuudet. Suurten keskusten läheisyys luo työmahdollisuuksia palkkatyötä tekeville ja laajat markkina-alueet maaseudun yrityksille. Kaupunkien läheisellä maaseudulla päästrategiana on kaupungin ja sitä ympäröivän alueen vuorovaikutuksen hyödyntäminen. Alueet sijaitsevat lähinnä Länsi- ja Etelä-Suomessa, jossa myös alkutuotannon mahdollisuudet ovat parhaimmat.

2. Ydinmaaseutu on elinkeinotoiminnaltaan joko vahvaa alkutuotannon aluetta tai monipuolistunutta maaseutua. Ominaista ydinmaaseudulle on suurten keskusten kaukaisuus, mutta keskikokoiset keskukset ovat kohtuullisen lähellä ja paikalliset keskukset, kunnat ja kylät, ovat elinvoimaisia. Julkisessa kehittämispolitiikassa ydinmaaseudun kehittämisen päästrategiana on olemassa olevien vahvuuksien hyödyntäminen.

3. Syrjäinen maaseutu on kasautuvien ongelmien alue: Pitkät etäisyydet syrjäiseltä maaseudulta keskuksiin estävät työmatkaliikennettä edelliseltä alueelta jälkimmäisiin. Myös syrjäisen maaseudun paikallismarkkinat ovat kaukana ja suppeat sekä elinkeinorakenne on yksipuolinen. Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä saaristossa luonnonolot vaikeuttavat lisäksi alkutuotannon mahdollisuuksia. Syrjäisen maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämiseksi päästrategian muodostavat uusien mahdollisuuksien etsiminen ja käyttöönotto sekä elinkeinopohjan monipuolistaminen.

Suomen lisäksi myös useissa muissa EU-maissa on harvaan asuttuja alueita. Toisaalta niillä esiintyy ongelmia, joita ei samassa mielessä tunneta maassamme kuten maaperää uhkaava aavikoituminen. Eräs, Suomeenkin sovellettu käsite on 'erämaa'. Kaupunki-maaseutu – dikotomian mahdollinen täydentäminen sen avulla korostaa ympäristönäkökohtien parempaa huomioimista kehittämisessä luonnon säilyttämisessä myös valtaosaltaan teollistuneissa yhteiskunnissa (Uusitalo 1995, 46).

Eri maissa ja eri organisaatioissa on käytössä erilaisia maaseudun tyypittelyjä. OECD:n (1993) käyttämä maaseudun typologia vastaa pitkälti Suomen maaseudun kolmijakoa:

1. syrjäiset/eristyneet (remote) maaseutualueet
2. välityypin (intermediate) maaseutualueet ja
3. kansalliseen sekä globaaliin talouteen integroituneet (integrated into national and global economies) maaseutualueet

EU jakaa alueensa maaseudun kolmeen tyyppiin: vauras maaseutu, taantuva maaseutu ja syrjäinen maaseutu (Hartikainen 1993, 19). EU on luokitellut maaseutualueita myös sen mukaan, mitkä ulkoiset ja sisäiset tekijät vaikuttavat maaseutualueiden rakenteeseen (CEC 1994):

1. Erittäin kaupungistuneiden alueiden lähellä sijaitsevat maaseutualueet, joiden sijainti ja laajuus riippuu lähinnä kuljetusjärjestelmien tehokkuudesta.
2. Matkailuun keskittyneet maaseutualueet. Alueet sijaitsevat yleensä rannikoilla ja vuoristossa, joissa on hyvät luontaiset edellytykset matkailuelinkeinon harjoittamiselle.
3. Monimuotoiset maaseutualueet. Nämä alueet ovat pääosin maatalousvaltaisia, mutta maaseutumatkailu, pienyrittäjäys ja käsityöläisyys ovat merkittäviä alueiden taloudelliselle kasvulle. Alueita voidaan verrata Suomen ydinmaaseutuun kuuluviin alueisiin, sillä ne sijaitsevat yleensä kaupunkeja ja turistikeskuksia ympäröivän maaseudun ja vaikeasti saavutettavissa olevien alueiden välimaastossa.
4. Maatalousvaltaiset alueet, joilla maatalous on tärkein elinkeino ja joilla muun elinkeinotoiminnan osuus on vähäinen.
5. Vaikeasti saavutettavat maaseutualueet, jotka sijaitsevat yleensä vuoristoissa sekä saaristossa. Alueiden tärkeimpinä elinkeinoina ovat maa- ja metsätalous. Alueille on tyypillistä voimakas väestökato ja sitä myötä väestön ikääntyminen nuorten ihmisten muuttaessa muualle.

Arkikielessä maaseutupolitiikkaa voidaan ensinnäkin luonnehtia maaseutua koskevana politiikan alana. Esimerkiksi Suomen eräässä varhaisemmassa maaseudun kehittämisohjelmassa vuodelta 1991 maaseutupolitiikaksi määriteltiin kaikki ne julkiset tavoitteet ja toimenpiteet, joilla vaikutetaan maaseudun asemaan yhteiskunnassa ja

aluerakenteessa. Maaseutupolitiikan tavoitteiksi vastaavasti asetettiin maaseudun elinvoimaisuuden lisääminen, rakenneongelmien lievittäminen, asukkaiden toimeentulon, palveluiden ja yhdyskuntien toimivuuden parantaminen sekä maaseudun kilpailukyvyn ja vetovoimaisuuden vahvistaminen asumisen ja yrittämisen sijaintipaikkana (Maaseudun kehittämisprojekti 1991, 8). Toimintaa ohjaavina linjauksina oli muun muassa maaseudun kilpailukyky yritystoiminnan sijaintipaikkana sekä ympärivuotinen ja osa-aikainen asuinympäristö. Uusia mahdollisuuksia etsittiin muun muassa lisääntyvästä kaupungin ja ympäröivän maaseudun vuorovaikutuksesta, etätyöstä, matkailusta ja jalostuksesta (Valtakari 1999).

Maaseutupolitiikka on edelleen uusi, moniaineksinen ja osin vielä jäsentymätön yhteiskuntapolitiikan aihepiiri. Sanana se on alkanut esiintyä yhä useammassa yhteyksissä, joista kuitenkin on joskus hankala päätellä maaseutupolitiikan ideaa ja ydintä. Parannukset tässä suhteessa edellyttää myös määrättyjä sellaisia lähtökohtia, joita ei muilla politiikanaloilla vastaavasti korosteta (Uusitalo, Maaseutuparlamentti 2005).

Maaseutupolitiikka on laaja kokonaisuus. Keskeinen jäsenitys on erottaa laaja ja suppea maatalouspolitiikka. Laajalla maaseutupolitiikalla tarkoitetaan välillistä maaseutuun vaikuttamista toimilla, joita toteutetaan eri hallinnonalojen sisällä ja toimesta osana koko yhteiskunnan kehittämistä. Suppea maaseutupolitiikka puolestaan sisältää nimenomaan maaseudun kehittämiseen määritellyt toimenpiteet ja kehittämisen välineet (Uusitalo 2004 a, 40).

Maaseutupoliittisia määreitä voidaan tiivistää seuraavasti:  
(Uusitalo, Koskinen 2000).

Laaja maaseutupolitiikka.

Laaja maaseutupolitiikka on käsitteellisesti hallinnonalojen politiikanlohkojen tavoitteisiin vaikuttamista, jotta ne loisivat hyvät edellytykset maaseudun elinvoimalle. Laajan maaseutupolitiikan onnistuminen edellyttää, että maaseutupoliittiset näkökannat ovat jatkuvasti mukana poliittisessa päätöksenteossa. Välineet ovat maaseutupoliittinen kokonaisohjelma ja eri politiikanaloihin vaikuttaminen. Sektoripolitiikan tekijöiltä edellytetään päätösten alueellisten vaikutusten tarkastelua. Käytännössä tämä tarkoittaa eri

ministeriöiden omien strategioiden alueellista tarkentamista ja alueellisten vaikutusten arviointia.

Yhteiskunta- ja talouspolitiikan eri aloihin vaikuttaminen on suhteutettava sekä alojen omassa piirissä tapahtuneisiin poliittisiin linjauksiin että aloihin muutoin liittyviin linjauksiin, joissa on maatalous-, maaseutu- ja maatalouslomituspoliittisia omaleimaisia piirteitä. Asiaa voidaan luonnehtia seuraavasti:

(Koskinen, Uusitalo (2001), MMM valmistelumuistio ”Ihmisten maaseutu- tahdon maaseutupolitiikka”).

Koulutus, kulttuuri ja osaaminen. – Peruskoulutus, lukio, ammatillinen koulutus, yliopistot sekä osaamiskeskukset ja -keskittymät toimivat uusien mahdollisuuksien ja alojen virittelijöinä maaseudulle lisätään kansainvälisyyttä ja teknologisia valmiuksia maaseudulla, tuotteistetaan kulttuuripalveluja ja maisemaa.

Ympäristöstä huolehtiminen. – Pidetään huolta ympäristön puhtaudesta ja kauneudesta sekä hyödynnetään kestävien periaatteiden mukaisesti ympäristöä. Vähennetään ympäristöön kohdistuvaa kuormitusta esimerkiksi haja-asutuksen jätevesihuoltoa kehittämällä.

Elinkeinopolitiikka. – Käytetään hyväksi maaseudun luontaisia ja uusia edellytyksiä: Lisätään tietotyö- ja etätyövalmiuksia, luodaan edellytyksiä osahankinnalle lisätään määrätietoisesti luontoyrittäjyyttä ja –matkailua.

Maatalouspolitiikka. – Edistetään viljelijäväestön monitoimisuutta. Mahdollistetaan useat yhteiskunnalliset tehtävät maataloilla, kehitetään Suomeen soveltuva maaseutusopimus.

Metsäsektori. – Laajennetaan tuntuvasti puutuoteteollisuuden ja energiapuun käyttöä: Metsätalous liitetään mukaan kehitettäviin perustulo- tai maaseutusopimusjärjestelmiin.

Veropolitiikka. – Turvataan oikeudenmukainen aluekehitys käyttämällä veropolitiikan keinoja silloin, kun niillä savutetaan muita keinoja taloudellisempia tuloksia.

Liikenne- ja viestintäpolitiikka. – Pidetään pienväylät liikennettä tyydyttävässä kunnossa päätie- ja ratayhteyskierroksien ohella. Turvataan liikkumisen peruspalvelutaso julkisella liikenteellä. Parannetaan joukkoliikenteen palvelutasoa ja tarjontaa palvelulinjojen ja kutsujoukkoliikenteen avulla. Luodaan hyvät edellytykset kohtuuhintaisten, kehittyneen tietoyhteiskunnan edellyttämien viestintäpalvelujen saatavuudelle kaikkialla.

Työllisyyspolitiikka. – Alueellistetaan työllistämisen keinoja, sovelletaan kumppanuusperiaatetta kaikilla hallinnon tasoilla. Realisoidaan kolmannen sektorin mahdollisuuksia.

Sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka. – Turvataan alan ammattihenkilöstön saanti ja kehitetään palvelumuotoja.

Yhdyskuntasuunnittelu ja asuntotaloudellinen politiikka. – Lähtökohdaksi otetaan ihmisten asumispreferenssit. Ehkäistään jo rakennettujen yhdyskuntien rapautumista muuttoliikkeen ja markettien rakentamisen seurauksena parantamalla etätien edellytyksiä, kohdentamalla pahimmille muuttotappioalueille verokannustimia sekä yrityksille että palkansaajille. Edistetään uusien asukkaiden hakeutumista maaseudulle mm. muuttamalla suunnitelmallisesti vapaa-ajan asutusta vakituiseksi asutukseksi.

Suppea maaseututaloudellinen politiikka.

Suppea maaseututaloudellinen politiikka sisältää nimenomaan maaseudun kehittämiseen määritellyt toimenpiteet ja kehittämisen välineet. Tätä tarkoitusta varten on olemassa lainsäädäntöä, taloudellisia voimavaroja, erityisosaamista ja henkilöstöä. Poliittikanalan organisoitumista, tutkimusta, ohjelmia, lakeja ja asetuksia sekä määrärahoja on kehitetty 1980-luvun loppupuolelta lähtien. Toiminta voimistui Euroopan Unioniin liittymisen myötä (Uusitalo, Koskinen 2001, 54-55).

Laaja maaseututaloudellinen politiikka on jatkuvasti heikentynyt ja sen seurauksena maaseudun asemaa huonontavia päätöksiä tehdään eri hallinnonaloilla ilman erityistä alue- tai maaseutunäkökulmaa (Katajamäki ym. 2001(a), 50) Katajamäki toteaaakin, että poliittisesti maaseutu on jäänyt keskustapuolueen ja perinteisen edunvalvontansa vangiksi. Tilanne on maaseudun kannalta ongelmallinen: muiden ei tarvitse välittää, koska keskustapuolueen ja



MTK:n oletetaan huolehtivan maaseudun asioista. Maaseudun uusia mahdollisuuksia ei edistä tosissaan mikään poliittinen suuntaus (mt. 56). Suppea maaseutupolitiikka ei välttämättä pysty kompensoimaan laajan maaseutupolitiikan heiveröisyyttä, eikä korjaamaan maaseudulle suuntautuvien kansallisten varojen vähenemisen seurauksena syntyneitä ongelmia (Katajamäki ym. 2001(a), 17).

Suppea maaseutupolitiikka ja siihen kuuluvat EU:n aluekehitysohjelmat eivät pysty korvaamaan laajan alue- ja maaseutupolitiikan keinoja, joita ryhdytään tarkastelemaan omien näkökulmiensa ohella myös aluepoliittisesta näkökulmasta. Uusi ohjelmakausi on maaseudulle taloudellisesti hieman niukempien varojen aikaa kuin edellinen.

Ensimmäisessä maassamme laaditussa maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa vuodelta 1991 määriteltiin tuossa vaiheessa vielä varsin uusi käsite 'maaseutupolitiikka'. Oli kiintoisa yhteensattuma, että maatalouspolitiikan – ja maatalouslomituspoltiikan – yhteyksiä osittain uudella tavoin määrittelevä kokonaisyhteys alkoi kehkeytyä vain hieman ennen kun Suomen EU-jäsenyydestä tuli reaalin mahdollisuus. Avainkäsitteen määrittely oli tuolloin seuraava: ”Maaseutupolitiikkaa ovat kaikki ne tavoitteet ja toimenpiteet, joilla pyritään parantamaan maaseudun asemaa yhteiskunnassa ja aluerakenteessa. Se on maaseudun ominaislaadusta lähtevää politiikkaa. Sen tavoitteena on maaseudun elinvoimaistaminen, rakenneongelmien lievittäminen, asukkaiden toimeentulon, palvelujen ja yhdyskuntien toimivuuden parantaminen sekä maaseudun kilpailukyvyn ja vetovoimaisuuden vahvistaminen asumisen ja yrittämisen sijaintipaikkana.” Määritelmä antoi maaseutupolitiikalle laajan tehtävän. Se myös tunnustaa, että maaseutu tarvitsee välttämättä uusia asukkaita. Määritelmä pätee edelleen (Uusitalo & Koskinen 2001).

Maaseutupolitiikkaa on muutenkin pyritty yleisesti luonnehtimaan. Tarkoituksena on ollut sen moninaisuuden saattaminen riittävän yhtenäiseen tarkastelukehikkoon. Sen perusteella olisivat sitten tarkasteltavissa maaseutupolitiikan eri osa-alueet ja niiden väliset kytkennät (Kuvio 4).



Kuvio 4. Suomen maaseutupoliittinen järjestelmä. (Uusitalo Eero, Maaseudun Uusi aika 2004 a).

Maaseudun kehittäminen ja sitä joiltakin osin ohjaava maaseutupolitiikka on siten alueellisen kehittämisen ja sektorikohtaisen kehittämisen yhdistymä. Suomalainen maatalouspoliittinen tutkimus – puhe ei siis ole juuri tässä maaseutupoliittisesta tutkimuksesta – on viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana kohdistunut lähinnä päätoimisiin tiloihin sekä EU-jäsenyyden mukanaan tuomiin, sinänsä tärkeisiin ja kipeästi vastauksia kaipaaviin ongelmiin. Samalla maatalouspolitiikkaan aiemminkin sisältynyt sosiaalipoliittinen ulottuvuus on jäänyt suhteellisen vähäiselle huomiolle. Kuitenkin EU-jäsenyyden aiheuttamat voimakkaat maatalouspoliittiset muutokset edellyttävät, että maatilataloudelle aiheutuneita haasteita lähestytään muustakin kuin kasvavien yritysten näkökulmasta (Peltola 2003, 76).

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) on yhteistyöelin, joka syntyi kun Maa- ja metsätalousministeriö ja sisäasianministeriö perustivat yhteisen kehittämisprojektin. (Mukkula ym. 2007).

YTR on valtioneuvoston asettama ja sen tehtävänä on sovittaa yhteen maaseudun kehittämistoimia ja edistää maaseutuun kohdistettavien voimavarojen tehokasta käyttöä. Yhteistyöryhmä edistää hallinnonalojen yhteistyötä maaseutuun liittyvissä asioissa. Lisäksi yhteistyöryhmä käynnistää valtakunnallisia maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeita. Yhteistyöryhmän alaisuudessa toimii useita teemaryhmiä (Valtakari 1999, 41).

YTR-yhteistyöjärjestelyllä tuetaan valtakunnallista, alueellista ja paikallista maaseudun kehitystyötä sekä lisätään valmiuksia hyödyntää EU-osarahoitteisia ohjelmia ja muita maaseudun kehittämisvälineitä. Yhteistyöryhmä asetettiin vuonna 2005 ajalle 2.6.2005 – 31.5.2008. Se jatkoi aikaisemmin toimineiden sisäasiainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön nimittämien maaseutupolitiikan yhteistyöryhmien työtä (<http://www.maaseutupolitiikka.fi>)<sup>3</sup>.

YTR:n toiminnan perustana on maaseutupoliittinen kokonaisohjelma. Kokonaisohjelma ”Elinvoimainen maaseutu–yhteinen vastuamme” on tehty vuosille 2005-2008. Kokonaisohjelma on samalla Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintaohjelma. Ohjelman toimenpiteet koskevat myös muita kuin valtionhallinnon toimijoita. (YTR:n verkkojulkaisu <http://www.maaseutupolitiikka.fi>.)

YTR:n tehtävät ovat seuraavat:

- Maaseutupolitiikan toteuttaminen hallinnonalojen yhteistyönä edistämällä ohjelma- ja hanketoimintaa sekä uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Valmistautuminen ohjelmakauteen 2007-2013.
- Maaseutupoliittisen erityisohjelman 2005–2006 päätösten toteuttaminen hallituksen apuna. Elinvoimainen maaseutu -kokonaisohjelman 2005–2008 ehdotusten edistäminen sekä viidennen maaseutupoliittisen kokonaisohjelman

---

<sup>3</sup> Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) ylläpitämä maaseutupolitiikan tietoverkko

valmistelemisen sen mukaisesti kuin aluekehityslain mukaisten erityisohjelmien jatkosta päätetään. Kokonaisuohjelma koostuu strategia- ja ehdotusosista ja se nojautuu alueiden ehdotuksiin.

- Maaseudun yrittäjyyttä, työllisyyttä ja alueellista tasa-arvoa kohentavien toimenpiteiden valmistelu ja ehdotusten tekeminen yhteistyössä elinkeinoministeriöiden kanssa.
- Teemakohtaisten ja aluerajoja ylittävien verkostohankkeiden rakentaminen ja edistäminen erityisesti puutuotealalla, pk-elintarvikeyrittäjyydessä, maaseutumatkailussa, etätyössä, maaseutuosaamisessa, kylätoiminnassa, maaseutukulttuurissa, luonnontuotealalla, maaseutuasumisessa, maaseudun naisten ja nuorten asemassa ja harvaan asutun maaseudun erityiskysymyksissä.
- Maaseutututkimuksen ja osaamisen vahvistaminen.
- Useita hallinnonaloja koskevien maaseutupoliittisten kannanottojen valmistelu, maaseudun tilan ja maaseutupoliitiikan vaikuttavuuden arviointi ja lausuntojen antaminen maaseutupoliittikkaa sivuavista ratkaisuksista.
- Maaseudun toiminnallisen perusrakenteen vahvistamista tarkoittavien menettelytapojen kehitystyö yhteistyössä maakuntien, seutukuntien, paikallisten toimintaryhmien, kuntien ja kyläyhdistysten ja -seurojen kanssa.
- Maaseudun hyvinvointipalvelujen uudelleenjärjestämisen muotojen ja yhdistelmäpalvelujen kehittäminen.
- Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta lisäävän ja muuttoliikettä hillitsevän ohjelma- ja hanketoiminnan käynnistäminen.
- Maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä työskentelee johtoryhmän alaisena, jona toimii maaseutupoliittinen ministerityöryhmä. Yhteistyhmän asiat valmistelee YTR:n sihteeristö. (YTR:n verkkosivut, <http://www.maaseutupoliittikka.fi>.)

Omalla tavallaan YTR, ja omalla tavallaan alan akateeminen ja vähemmän akateeminen tutkimus osoittavat, että maaseutupoliittikkaa on alkanut tiiviimmin kiteytyä kohden sellaisen politiikkakentän statusta, että toista puheenpartta soveltaen kysymys on kehkeytyvästä politiikkasektorista. Toisaalta maaseutupoliitiikan leikkausalueet lukuisten muiden politiikkasektoreiden kanssa ovat kiistattoman monet ja laajat.

Maaseutupolitiikkaa kuin myös maatalouspolitiikkaa voidaan analogisesti luonnehtia maatalouslomituspoltiikan kontekstina eli kokonaisyhteyksinä. Maaseutupolitiikalle on luoteenomaista, että se on horisontaalista ja sen toteuttamisvastuu on usealla eri hallinnonalalla. Maaseutupolitiikan tavoitteena on vaikuttaa yhteiskunnallisiin päätöksiin, jotta niiden seuraukset arvioitaisiin maaseudun kokonaisuuden näkökulmasta (Katajamäki 2001 (a),49, 2001(b), 82).

Käytännössä maaseutua koskevien toimenpiteiden valtavirta suuntautuu vieläkin maa- ja metsätalouteen sekä luontaiselinkeinoihin. Esimerkiksi EU-tavoiteohjelman resursseja ohjataan maakuntiin useiden ministeriöiden kautta. Maaseudun kehitys ja kehittäminen on riippuvainen monen ministeriön ohjauksesta ja rahoituksesta (Katajamäki 2001(a), 12, 47). Maatalouspolitiikasta on vaikea puhua joutumatta sivuamaan ja ottamaan kantaa maaseutuulottuvuuteen (Mustakangas ym. 2003, 37) . Myös maatalouslomituspoltiikan päätökset ovat laajasti maaseutuun vaikuttavia tekijöitä.

Maatalouspolitiikan ja maaseutupolitiikan tietyn rinnakkaisuuden ja joissakin jaotteluissa jopa niiden osittaisen päällekkäisyyden nojalla maatalouslomituspoltiikka taustoittuu osaltaan nykyisin kummallakin kahdesta kontekstipolitiikastaan. Koska maaseutupolitiikka näyttäytyy vielä varsin kiteytymättömänä yhteiskuntapolitiikan lajina, tuo kiteytymättömyys koskee osin myös maatalouslomituspoltiikan saamaa taustoitusta. Maaseutupolitiikkaa koskevat jaottelut korostavat kuitenkin jo nykyisellään maatalouslomituspoltiikan kannalta sitä, että erilaisissa maaseudun lajityyeissä – esim. kaupunkien läheinen maaseutu, ydinmaaseutu, syrjäinen maaseutu – maatalouslomituspoltiikka voi saada erilaista luonnetta.

### 3.7 Maatalouslomituspoltiikan jäsentely tutkimuksen policyanalyttista tarkastelua varten

Kuten edellä on mainittu, eräs äärivaihtoehto politiikan eri lajien tutkimuksessa on rationalismi, jossa oletetut politiikan eri lajit jäsennellään sektoreittain täsmällisyyteen ja aukottomuuteen tähdäten, tarvittaessa kiinnittäen huomiota myös sellaisiin sektorien väliisiin saumakohtiin kuin koordinoititarpeisiin. Politiikkasektorit ovat kuitenkin tosiasiasa keskenään monelta osin yhteismitattomia, mikä on puolestaan otettava huomioon, mikäli sallitaan tarkastelun realistisuus. Eri sektorit ovat esimerkiksi eri laajuisia, eriaisteisesti kompleksisia, eri tavoin muuttuvia, laajenevia tai supistuvia. Realismin nimissä miltä tahansa

totunnaisesti erottuvalta tai tutkijan erityisesti erottamalta sektorilta voidaan erottaa sellaisia poliittisia elementtejä kuin asianomaiset poliittisen kannan muodostajat ja edustajat sekä intressiryhmät samoin kuin poliittiset päättäjät ja virkamiesjohtajat, asiantuntijat byrokraatit sekä kansanedustajat (John 2000, 1-2). Kuitenkin eri sektorit voivat olla silti keskenään näiltäkin osin hyvin erilaisia.

### 3.8 Maatalouslomituspoliitiikan primaarit politiikkatuotokset

Policyanalyysseissa policyjen primaareimmat tuotokset koostuvat muun muassa normeista, mukaan lukien oikeusnormeista, sekä voimavaroista, jotka on esimerkiksi julkisissa talousarvioissa kohdennettu asianomaisiin tarkoituksiin. Huomattakoon kuitenkin, etteivät nuo sinänsä oleelliset panokset sellaisenaan vielä saa aikaan mitään. Silti niitä on välttämätöntä tarkastella jo yksistään siksi, että nekin osaltaan muodostavat sitä perustaa, jonka pohjalta politiikkoja voidaan analysoida muun muassa niiden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kannalta.

Maatalouslomituspalvelut palvelevat kattavimmillaan karjaa pitäviä maatalousyrittäjiä. Työstä irrottautuminen on heille vaikeampaa kuin muille maatalousyrittäjille, koska karja vaatii päivittäistä hoitoa ja ruokintaa. Työsidonnaisuuden helpottamiseksi maatalousyrittäjä voi säännösten (1231/1996) nojalla saada vuosilomaa, sijaisapua ja maksullista lomituspua. Lomituspalvelujen piiriin kuuluvat sellaiset maatalousyrittäjät ja heidän perheenjäsenensä, joilla on maatalousyrittäjien eläkelain (MYEL) mukainen pakollinen vakuutus tai vakuutushakemus vireillä Melassa. Lomituspalveluita saavat myös osatyökyvyttömyyseläkkeellä, kuntoutustuella olevat tai MYEL:in mukaista osa-aikaeläkettä saavat, joilla pakollinen MYEL-vakuutus jatkuu eläkkeen rinnalla (MELA lomitushjeet 2007).

Lain (1231/1996) nojalla maatalousyrittäjällä on mahdollisuus saada sijaisapua tilan välttämättömien töiden huolehtimiseen tilapäisen syyn vuoksi. Tällaisia syitä ovat työkyvyttömyys, kuntoutus ja työkyvyn ylläpito, sairaan lapsen hoitaminen, vanhemmuuteen liittyvä sijaisapu (raskaus, synnytys, isyysloma, ottolapset, alle 3-vuotiaan lapsen hoitaminen), aikuiskoulutus, varusmies- ja siviilipalvelus, kertausharjoitukset, lähiomaisen kuolema ja hautajaiset ja tuottajajärjestön kokoukset sekä yritystoiminnan jatkaminen tai siitä luopuminen. Syyn lisäksi sijaisavun saaminen edellyttää tarvetta, joka tarkoittaa, että tilan

työt eivät tule hoidetuksi ilman lomittajaa. Sijaisavusta peritään palvelun saajan MYEL-työtulon mukaan määräytyvä maksu. Sijaisapuoikeus on karjatalousyrittäjien lisäksi myös kasvinviljelijöillä. Vuosiloma- ja sijaisapuoikeus eivät koske vapaaehtoisesti vakuutettuja. Täyttä työkyvyttömyyseläkettä, yksilöllistä varhaiseläkettä, varhennettua vanhuuseläkettä tai työttömyyseläkettä taikka työttömyyspäivärahaa saavat eivät myöskään ole oikeutettuja lomituspalveluihin. Myös sukupolvenvaihdoseläke ja luopumistuki sekä uinuva eläkeoikeus estävät lomituspalvelujen saamisen. Myöskään henkilö, jonka pakollinen vakuutus muodostuu pelkästään metsästä, ei saa vuosilomaa eikä sijaisapua (MELA lomitushjeet 2007).

Maatalouslomituspoltiikan tilakohtainen konkretia on tutkimuksen kohteena erityisesti kyseessä olevana ajanjaksona rakentunut sille oikeudelliselle sääntelylle, että päätoimisella karjatalousyrittäjällä on oikeus vuosilomaan, jonka aikana lomittaja tekee yrittäjän lomalla olevan henkilön työosuuden. Lomittajan työtehtäviin kuuluu vuosilomalla karjatalouteen ja sijasavun aikana myös kasvinviljelyyn liittyvät tehtävät, joita verotetaan maataloutena. Myös maatilaa kiinteästi liittyvä tuotteiden jatkojalostus, voi kuulua lomittajan työhön edellyttäen, että toiminta on pienimuotoista eikä sitä varten ole palkattu ulkopuolista työvoimaa. Lomittaja voi tarpeen vaatiessa myös tehdä iltatarkastuksia, jos tilan kaikki yrittäjät pitävät lomansa samanaikaisesti (Mela lomitushjeet 2007).

Päätoimiseksi karjatalouden harjoittajaksi katsotaan maatalousyrittäjä, joka ei ole yli kolmen kuukauden pituisessa työsuhteessa maatalan ulkopuolella, tai joka ei harjoita maatalouteen liittymätöntä yritystoimintaa muualla kuin maatilalla. Päätoimisuusvaatimuksen on täytyttävä lomaa edeltäneeltä ajanjaksolta (Maatalousyrittäjien lomituspaiwelulaki 1231/1996). Karjaa pitävät maatalousyrittäjät voivat saada vuodessa 2008 lukien 25 päivää vuosilomaa (laki maatalousyrittäjien lomituspaiwelulain 6 ja 7 §:n muuttamisesta). Vuosilomaoikeus on henkilökohtainen. Karjaa on oltava vähintään 4 kotieläinyksikköä (Kotieläinyksikön käsite määritelty liitteessä 8) ja karjatalouden tulee kuulua maatilatalouden tuloverolain piiriin.

Lomittaja-apua voidaan myöntää vuosilomaan oikeutetuille karjatalousyrittäjälle (Maatalousyrittäjien lomituspaiwelulaki 1231/1996). Maksullista lomittaja-apua täyttä korvausta vastaan voidaan myöntää joko tunneittain tai kokonaisina päivinä maatalousyrittäjän lisäksi myös muillekin palvelua haluaville silloin, jos tämä toiminta ei vaaranna muiden lomituspaiwelujen järjestämistä. Vuoden 1997 alusta viljelijän on ollut

mahdollista saada lomittaja-apua subventoituun hintaan enintään sata tuntia vuodessa. Vuonna 2001 subventoituun hintaan saatavan lomitussavun määrä on nostettu 120 tuntiin vuodessa. Myös ne maatalousyrittäjät, jotka järjestävät lomituksensa itse, voivat saada maksullista lomituspalvelua. Lomittaja voi olla paikallisyksikön palveluksessa oleva lomittaja, ammatinharjoittaja tai lomittajayrittäjä. Maksullista lomituspalvelua voi saada kaikkina viikonpäivinä, myös pyhäpäivisin. Ylityötä ei kuitenkaan saa teettää (Mela lomitushjeet 2007).

Edellä kuvattujen kunnallisten lomituspalvelujen sijasta maatalousyrittäjällä on ollut mahdollisuus vuodesta 1996 lähtien järjestää lomituksena itse. Tällöin kunta maksaa viljelijälle korvauksen itse järjestetystä lomituksesta. Viljelijä voi palkata työsuhteeseen lomittajan tai ostaa palvelut lomituspalveluyritykseltä, yhteisöltä tai itsenäiseltä ammatinharjoittajalta. Itse järjestetyssä lomituksessa korvaus yrittäjälle on tilanteissa, jossa lomittaja oli työsopimussuhteessa maatalousyrittäjään maatalouslomittajan vähimmäisperuspalkka lisättynä 20 prosentilla. Korvaus oli 1.3.2006 palkkatason mukaan 9,38 euroa tunnilta.

Uutta lomituspalvelulakia säädettäessä vuonna 1996 (HE 190/1996) pyrittiin lisäämään itse järjestetyn lomituksen suosiota ja tarkoituksena oli saavuttaa vuonna 1997 kustannussäästöjä 9 miljoonaa markkaa (1,5 miljoonaa €) (HE 190/1996). Seuraavina vuosina odotettiin kustannussäästöjen kasvavan. Itse järjestetty lomitus ei kuitenkaan saavuttanut sille asetettuja tavoitteita.

### 3.9 Maatalouslomituspolitiikan hallinto ja talous Suomessa

Maatalouslomituspalvelujen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Nuo tehtävät ovat käytännössä lainsäädäntötyön sekä talousarvioesityksen valmistelua. Sen sijaan maatalouslomituspalvelujen valtakunnallinen toimeenpanovastuu kuuluu Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle MELA:lle. Mela voi järjestää lomituksen joko omien paikallisyksiköidensä tai vaihtoehtoisesti kuntien kanssa tekemiensä sopimusten välityksellä. Käytännössä toiminnan paikallishallintoa hoitavat kunnat. Mela itse ei ole perustanut yhtään omaa paikallisyksikköä.



Viljelijöiden lomitukset rahoitetaan valtion varoista. Viljelijät osallistuvat kustannuksiin lähinnä sijaisapu- ja maksullisen lomituksen maksuin. Lomituspalvelujen rahoitus kohdistuu erikseen käyttökustannuksiin ja hallintokustannuksiin. Valtio korvaa MELA:lle lomituksen käyttökustannukset ja hallintokustannukset. Korvaukset eritellään momenteittain. Käyttökorvaukset suoritetaan toteutuneiden kustannusten mukaisina ja hallintokustannukset korvataan laskennallisella pohjalla. Hallintokorvauksen tulisi lomituspalvelulain perustelujen mukaan kattaa lomituspalvelujen hallinnoinnista aiheutuneet kustannukset kokonaan.

Käyttökustannusten rahoitus toimii vaiheittain. Mela hakee sosiaali- ja terveysministeriöltä kuukausittain ennakkoa arvioituihin lomituskustannuksiin. Korvauksen saatuaan Mela maksaa varauksen edelleen enakkona paikallisyksiköille eli käytännössä kunnille. Kuntien saamat ennakot tarkistetaan vuosittain ja tarkistus perustuu vuoden viiden ensimmäisen kuukauden kustannuksiin sekä vuotuisen kustannusarvioon. Kunnan on tilitettävä Melalle varainhoitovuoden käyttökustannukset seuraavan vuoden alussa. Mikäli kustannukset ylittävät ennakot, valtio korvaa erotuksen kunnille ja vastaavasti jos ennakot ovat ylittäneet todelliset kustannukset, kunta palauttaa ylimääräiset ennakot valtiolle (Taulukko 7).

Taulukko 7. Lomituspalvelun kokonaiskustannukset milj. € sekä paikallisyksiköiden määrät 2001-2005. (Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen vuosikertomukset 2001-2005).

	<b>Käyttö- kustannukset</b>	<b>Hallinto- kustannukset</b>	<b>Melan hallinnon hoito</b>	<b>Paikallisyksi- köiden määrä</b>
<b>2001</b>	167,5	12,8	1,3	239
<b>2002</b>	171,6	13	1,4	233
<b>2003</b>	186,1	13,4	1,1	218
<b>2004</b>	190,1	13,5	1,1	116
<b>2005</b>	187,0	13,6	1,1	112

Vuonna 2005 MELA maksoi kunnille maatalouslomitustoiminnan käyttökustannuksia, käyttöennakoita ja edellisen vuoden loppueriä varten yhteensä 187 miljoonaa euroa, ja paikallisyksiköt palauttivat liikaa maksettuja ennakoita 4,5 miljoonaa euroa. Lomitushallinnon hoitamisesta aiheutuneet hallintokustannukset korvataan laskennallisin perustein, jolloin perusteena ovat vuosiloma, sijaisapu- ja tuetut maksulliset lomituspäivät. Vuonna 2005 hallintokustannuksia maksettiin kunnille 13,6 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi valtio korvasi Melalle lomitushallinnon hoitamisesta aiheutuneita kustannuksia 1,1 miljoonaa euroa (Mela vuosikertomus 2005, 6).

### 3.10 Maatalousyrittäjyyden konkretia tiloilla suhteessa maatalouslomituspoliitiikan ilmiöpintaan

Maatalousyrittäjyyden konkretiaa tiloilla suhteessa maatalouslomituspoliitiikan ilmiöpintaan luonnehtii se, että käytettävissä olevien tietojen mukaan monien maatalousyrittäjien työmäärä ja vastaavasti monien heistä tosiasiallinen työaika on erittäin pitkä, etenkin sesonkiaikoina. Suomen liittyminen Euroopan Unioniin aiheutti muutoksia maatalousammattien kuormittavuuteen. Kuopion aluetyöterveyslaitoksella toteutetun seurantatutkimuksen (Leskinen 2002, 101) tulosten mukaan EU-maatalouspolitiikan arvioitiin lisänneen tilan työmäärää runsaasti jo kaksi vuotta EU-ratkaisun jälkeen. Kolmen seurantavuoden jälkeen työmäärä oli edelleen kasvanut. Eräs suuren työmäärän aiheuttamista riskeistä on työuupumus mukaan lukien henkinen, psyykkinen tai akuutti tai krooninen sairastuminen. Työterveyslaitoksen tutkimuksen mukaan kaikista aloista eniten vakavaa työuupumusta esiintyi maa- ja metsätalousyrittäjillä. Kuitenkin maatalouslomituspoliitiikan pitkäaikaisimpana taustaperusteluna on edellä viitattu pariteettipyrkimys eri väestöryhmien sosiaalipoliittisessa kohtelussa eivätkä suorastaan maatalousyrittäjyyden omat, muuttuvat ongelmat.

Yhteiskunnan kehitys oli 1950- ja 1960-lukujen taitteessa oli edennyt vaiheeseen, jolloin pyrittiin voimakkaaseen taloudelliseen kasvuun. Tällöin nousi myös keskeiseksi käsitys, että hyvinvointiyhteiskunnan, ja julkisen vallan on pidettävä huolta kansalaisistaan ja heidän hyvinvoinnistaan. 1960-luvun loppupuolella palkansaajien lomaetuuksia lisättiin lyhentämällä viikoittaista työaika ja säättämällä lomaltapaluuraha. Loma- ja vapaa-aikaetuksissa näin voimistuneen epäsuhteen korvaaminen ei poistanut niitä viljelijäväestön sosiaalisissa oloissa olevia epäkohtia, joiden korjaamiseen vuosiloman ja vapaa-ajan lisäämisellä on pyritty (Hokkanen 1988 s. 13).

Vuonna 1966 Valtioneuvosto asetti työaikakomitean, jonka tehtävänä oli tutkia viljelijöiden ja heihin verrattavien pienyrittäjien työajan lyhentämistä ja sen seurauksia. Vertailtuaan näiden ryhmien ja palkansaajien työaika komitea totesi, että kotieläinten hoidon aiheuttavan sidonnaisuuden johtavan epäsuhteen palkansaajien vapaa-aikaa lisättäessä (Hokkanen, 1988, 13).

Vuonna 1966 asetettu komitea keskittyi tarkastelemaan asiaa lähinnä taloudellisessa mielessä, ja paneutui pääosin siihen, miten lyhenevä työaika vaikuttaa pienyrittäjien tulotasoon palkansaajiin verrattuna. Vertailtuaan työaikoja komitea totesi, että viljelijöiden ja muiden pienyrittäjien työaika oli tuntuvasti pitempi kuin palkansaajilla. Komitea totesi, että viljelijöiden samoin kuin muidenkin yrittäjryhmien aseman palkansaajiin verrattuna voitiin olettaa huononevan. Maanviljelijöiden kohdalla tilanne oli muista yrittäjryhmistä poikkeava, sillä tuolloin voimassa olleet maatalouden hintalait olivat huomioineet sekä maksetut palkat että viljelijäperheen arvioidun palkan. Komitea totesi, että jos hintajärjestelmä säilyisi vastaavantuypisenä tulevaisuudessakin, ei työajan lyhennys sinänsä vaikuttaisi viljelijöiden reaalituloihin. Vaarana oli, että viljelijöiden samoin kuin muidenkin yrittäjien tilanne saattaisi huonontua suunnilleen samassa suhteessa kun palkansaajien todellinen työaika lyhenee.

Eräät yrittäjjärjestöt olivat komitealle antamissaan asiantuntijalausunnoissa ilmaisseet, että yrittäjän työaika saakin olla jonkin verran pidempi kuin palkansaajilla, mutta yrittäjän olisi suuremman ansion, julkisten velvoitteiden ja rasitteiden keventämisen tai sopivan sosiaaliturvan muodossa saatava korvaus työajasta. (KM 1967:B) Silti yhteiskunnan järjestämää yksityisten yrittäjien lomajärjestelyjä, ei vielä 1960-luvun alkupuolella pidetty tarpeellisenä, vaan vapaa-ajan järjestämisen katsottiin kuuluvan yrittäjien vapaaseen harkintaan (Hokkanen, 1988, 13).

Maatalouslomituspoltiikan lähtökohtaehtoihin kuuluvat osaltaan kysymykset maatiloilla asuvasta ja siellä enemmän tai vähemmän myös työskentelevästä väestöstä. Maatiloilla työskenteli 1970-luvulle asti viljelijäpariskunnan lisäksi heidän sukulaisiaan ja palkattua työvoimaa. Yleisesti viljelijöiden sairastuessa tai tarvitessaan vapaapäivän tilan muu väki hoiti välttämättömät työt. 1960-luvulla alkaneen maalta kaupunkeihin suuntautuneen muuttoliikkeen seurauksena maatiloille jäi työskentelemään lähinnä vain isäntä ja emäntä (Siiskonen 1990, 14, 38, 46, 71).

Kodinhoitajien tehtäviin kuuluivat maaseudulla yleisesti myös karjataloustyöt ja heidän koulutukseensa sisältyikin karjanhoitokoulutus. Laki kunnallisesta kodinhoitoavusta (270/6.5.1966) tuli voimaan 1967 alusta ja laissa määriteltiin muun muassa, että kunnallisen kodinhoitoavun tarkoituksena oli huolehtia ensisijaisesti lapsirikkaissa ja muissa niihin verrattavissa kodeissa perheenäidin säännölliseen kodin- ja taloudenhoitoon kuuluvista

tehtävistä, milloin perheenäiti tahi emännyyttä hoitava henkilö oli tilapäisesti estynyt tehtäviään hoitamasta. Suomen kunnallisliiton malliohjesäännön mukaan kodinhoitajan tuli kodin ja talouden hoitoon liittyvien tehtävien lisäksi suorittaa muun muassa karjanhoidossa emännälle kuuluvat tehtävät. Kodinhoitoapua ei kuitenkaan maatalousperheisiin voitu järjestää tarvetta vastaavasti, ja eduskunta oli keväällä 1967 hyväksynyt ponnin, jonka perusteella kodinhoitajien koulutuksessa ryhdyttiin lisäämään karjataloutta maatalousvaltaisissa kunnissa. (Lomakomitean mietintö 1973). Tuohon aikaan karjataloustyötä pidettiin siis kotitaloustyönä, josta vastasivat tilan naiset eikä sitä rinnastettu ansiotoimintaan. Kodinhoitajat usein jopa asuivat tiloilla, jolloin karjataloustyöt niveltivät perheen taloudenhoidon lisäksi tilan tavalliseen arkielämään.

### 3.11 Maatalouslomituksen kehittyminen tulopolitiikan osaksi

Yhteiskunnan muuttuessa, kulkuyhteyksien parannuttua ilmeni tarve saada ammattitaitoisia henkilöitä tiloille hoitamaan karjaa. Työ oli muuttunut ja vaati laajaa paneutumista ja osaamista. Karjataloustyön ei enää katsottu sisältyvän kodinhoitajan tehtäviin. Maatalousnaisten keskus aloitti 1960-luvun alkupuolella ns. lomaemäntätoiminnan, jossa päivämaksua vastaan lomaemäntä teki emännän osuuden karjatalous- ja kotitaloustöistä emännän ollessa loman, matkan tai sairauden vuoksi poissa kotoa (KM. 1973).

Karjalaisen hallitus 1971 asetti maatalousyrittäjien lomakomitean, jossa puheenjohtajina toimivat Jaakko Pajula ja myöhemmin Liisa Sauli. Hannu Tuomarla toimi komitean sihteerinä. Poliittiset asetelmat olivat puna-multahallituksessa kuitenkin lomitusrjestelmälle ja maatalousyrittäjien sosiaalipalvelujen parantamiselle suotuisat, koska SKDL:n pienviljelijä siipi oli hankkeessa vahvasti mukana. Työ vaati kuitenkin paljon ideologista ja aatteellista uurastusta. Turpeeseen sidotut maanviljelijät olivat yhteinen lanka poliittisessa päätöksenteossa (haastattelu H. Tuomarla 3.1.2005).

Syksyllä 1972 MTK käynnisti melko laajan sisäinen järjestö- ja kenttätö, jonka pohjalta lomitusrjestelmä hyväksyttiin keväällä 1973 MTK-opistolla. Lomitusrjestelmästä tuli näin osa maataloustuloneuvotteluja.

### 3.12 Maatalouslomitussjärjestelmän toimeenpanon alkuvaiheet

Maatalouslomituspalvelut ovat kehittyneet vaiheittain. Lomituspalvelun käynnistämisen vaihe ajoittui vuosiin 1974 – 1980. Palvelut käsittivät vuonna 1974 kuuden päivän vuosiloman, johon oli oikeus ainoastaan maidontuottajilla. Sijaisaputoiminta alkoi vuotta myöhemmin.

Suomen maatalousmuseo Sarka<sup>4</sup>, järjesti vuonna 2005 kirjoituskilpailun, jonka tarkoituksena on saada talteen kuvauksia maatalouslomittajan päivästä, jonka eräessä kirjoituksessa maatalouslomitustoiminnan alkuvaiheita luonnehditaan seuraavasti:

”Lomituksen alkutaipaleelta puuttui kaikki ohjeistus, sillä lain tarkoitus oli aluksi, että yrittäjät itse järjestävät lomituksensa ja vasta toissijaisesti kunta. Tämä järjestelmä muuttui hyvin nopeasti toisinpäin kun yrittäjät alkoivat luottaa ulkopuoliseen apuun ja kun perheenjäsenten lomitukset eivät kaikissa tapauksissa antaneetkaan todellista vapautusta karjataloustöistä. Alkuvuosina lomittajat usein asuivat tilalla ja tekivät myös ”päiväsydännä” talon töitä, siinä tuli useampikin navetta pestyä kesässä, heinät laitettua seipäille ja tilan lapsista ja vanhuksista pidettyä huolta. Silloin työt eivät olleet niin rajattuja kuin nykyään, eikä silloin myöskään puhuttu mistään työajoista, laskennallisista lomitustunneista puhumattakaan. Vuosilomaa myönnettiin alkuvuosina myös iäkkäimmille henkilöille, jos heillä oli karjaa”.

Alkuvaiheessa lomitushallinto oli järjestetty siten, että sen johto, ohjaus ja valvonta kuuluivat sosiaalishallitukselle. Lääninhallitukset ohjasivat toimintaa alueittain. Useimmissa kunnissa oli lomautuskunta ja sen alaisuudessa toimiva lomasihteerin virka. Valtio korvasi kunnille lomituspalkan kustannukset budjettiin varatulla kiinteällä määrärahalla. Kiinteä määräraha aiheutti sen, että kunnat eivät olleet halukkaita palkkaamaan lomittajia, koska ne olisivat joutuneet maksamaan lomittajien palkat itse, mikäli valtion kiinteä määräraha ei olisi riittänyt. Käytännössä suuri osa lakisääteisistä lomaoikeuksista jäi tuolloin toteuttamatta lomittajapulan vuoksi.

Myöhemmin 1990-luvulla hallintojärjestelmä muuttui. Sosiaalishallitus lakkautettiin, eivätkä lääninhallitukset enää toimineet lomituksen valtionapuviranomaisina. Lomituspalkan

---

<sup>4</sup> Maatalousmuseon keräämiä kirjoituksia aiheesta millainen on ollut maatalouslomittajan päivä

vakiintuivat vuosina 1981 – 1992 ja tätä voidaan pitää järjestelmän kehityksen toisena vaiheena. Vuonna 1981 lomituksen rahoituksessa tapahtui muutos, koska valtion kiinteä määräraha lomituspalvelujen kustannuksiin muuttui arviomäärärahaksi. Tällöin valtio alkoi korvata kaikki lomituksesta aiheutuvat kustannukset. Valtion korvauksen laajentuminen lisäsi kuntien palkkaamien lomittajien määrää. Lomamäärät lisääntyivät, ja vuonna 1991 ne kasvoivat 22 päivään. Lomituspalveluudet olivat osa maataloustuloneuvotteluja, koska osa lomituskustannusten lisäyksestä huomioitiin maataloustulosopimusta tehtäessä osana maataloustuloa. 1980-luvulla lomituskustannusten taso nousi nopeasti. Tärkeimmäksi syyksi kustannusten nopeampaan kasvuun on nähty kuntien kustannusvastuun puuttuminen.

Lomituspalvelun kolmannessa vaiheessa 1993 lähtien järjestelmää on kehitetty ja kustannusten vähentämiseen on pyritty toiminnan tehostamisella, sekä karsimalla etuuksiin oikeutettujen määrää. Vuosien 1994 – 1996 tavoitteena oli saada aikaan yhteensä 450 miljoonan markan säästöt. Palvelu oli hoidettu pienissä paikallisyksiköissä, mikä lisäsi kustannuksia. Kuntaliitto katsoi, että lomitus tulee siirtää pois kuntien vastuulta. Vuosina 1996 – 2000 aikana lomituspalvelut siirrettiin asteittain Maatalousyrittäjien Eläkelaitoksen hoidettavaksi. Ensin vuoden 1996 alusta Melalle siirtyivät lääninhallitusten hoitamat lomituspalvelujen aluehallintotehtävät sekä osa sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluneista keskushallintotehtävistä. Vuoden 2000 alusta Melalle siirrettiin koko lomituksen toimeenpanovastuu. Samanaikaisesti kuntien vastuu lomituspalvelujen järjestämisestä loppui. Lomituksen yleinen ohjaus, johto ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

### 3.13 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista

Tässä luvussa saavutettuihin tutkimustuloksiin kuuluu muodostettu käsitys siitä, kuinka monella ulottuvuudella maatalouslomituspoliittikka suhteutuu useisiin muihin, yleensä maatalouslomituspoliittikkaa kiteytyneempiin ja taloudellisilta arvoiltaan mittavampiin politiikka-alueisiin, -sektoreihin tai -lohkoihin. Niistä korostuvat erityisesti maatalous- ja maaseutupoliittikka, talouspolitiikan osaksi totunnaisissa jaotteluissa luettu tulopoliittikka sekä myös esimerkiksi maaseutupoliittikkaan monin tavoin kytkeytyvä sosiaalipoliittikka.

Tarkasteluun tuotiin luvussa myös maatalouden, maaseutualueiden ja niihin liittyvien taloudellisten edellytysten empiriaa. Esimerkiksi tilojen, maatalousyrittäjien ja heidän lisäksi muiden tilalla asuvien ja toimintaan osallistuvien henkilöiden määrä,

tuotantosuunnat ja niiden muutokset sekä tilojen taloudelliset toimintaedellytykset kuuluvat noilta osin tärkeisiin lähtökohtaisiin seikkoihin, joiden analysointi osaltaan paikantaa maatalouslomituspoltiikan problematiikkaa. Luvussa tarkastelun kohteena oli myös maatalouden tulopoltiikka mainittuihin kysymyksiin liittyen.

Luvun kohteena oli samoin maaseutupoltiikkaa koskevan tarkastelun tarkennus. Noilta osin korostuu maaseutupoltiikan suhteellinen uutuus poltiikka-alueena, -lohkona ja -sektorina ja ne tietyt jännitteet, joita vallitsee esimerkiksi sen ja perinteisen tuotantopainotteisen ja tulopoliittispainotteisenkin maatalouspoltiikan välillä. Maaseutupoltiikan tärkeyttä tähdentää myös se, että se on alkanut korostua myös EU-poltiikassa, tosin julkilausumissa huomattavasti enemmän ja nopeammin kuin konkreettisesti. Luvussa käsiteltiin yhteiskunnassa vallinneita rinnakkaistekijöitä lomitussjärjestelmää luotaessa, järjestelmän kehitymisvaiheita sekä kokemuksia toiminnan alkuvaiheista, lomitusspalvelujen hallinnon sekä kustannusten muutoksia sekä säästötavoitteiden onnistumista.

Lopuksi jäsenneltiin luvussa maatalouslomituspoltiikkaa itseään jäljempänä laadittavaa tarkastelua varten. Jäsentely kohdisti huomion maatalouslomituspoltiikan primaareihin tuotoksiin eli sitä koskeviin normeihin, maatalouslomituspoltiikan organisointiin valtion ja kuntien jaetun hallinnan perusteella sekä alustavasti myös siihen tiloilla vallitsevaan konkretiaan, jonka asettamat haasteet ovat maatalouslomituspoltiikan ensisijainen perusta ja jonka kohtaamisesta tuon poltiikan kanssa riippuu, mitä lopulta tapahtuu. Saavuttaako maatalouslomituspoltiikka tavoitteensa? Saavuttipa se niitä tai ei, onko se perusteltua ja missä määrin? Mahtaako se toimia aivan yhtä hyvin ajatellen eri tilakokoluokkia ja tilojen eri tuotantosuuntia sekä maan eri alueita? Nämä ovat esimerkkejä kysymystyypeistä, jollaisia tarkastelun nojalla voidaan nostaa esiin.

## 4. TUTKIMUKSEN METODIT JA AINEISTOT

### 4.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta

Tämän luvun aiheena ovat tutkimuksen aineistot ja sen hankinta- ja jalostusmenetelmät. Luvussa luonnehditaan tutkimusta varten hankittua tai muuten käytettyä valmiina saatavissa ollutta aineistoa ja sen analysointitapoja. Samoin tarkastellaan kyselytutkimuksena toteutettua tiedonhankintaa ja siten kerätyn tiedon analysoinnin tapaa. Laaditaan myös tulevaisuudentutkimusta ja sovellettavaa skenaariomenetelmää koskeva kuvaus tutkimuksen asianomaista loppuvaiheen lukua varten. Erityisenä pohjustuksena tietyille, laadittaville kvalitatiivisille analyyseille tuossa yhteydessä tarkastellaan lyhyesti 'narraation', kerronnan, tutkimusta.

### 4.2 Tutkimuksen metodinen perusta

Tutkimuksen piirissä sanaa 'metodi' käytetään usein epämääräisesti. Sitä käytetään esimerkiksi tarkoittaessa jokseenkin samaa kuin mihin olisi perustelluinta viitata sanalla 'tutkimustekniikka' ja vieläkin tarkemmin kahdella sanalla 'tiedonhankinnan tekniikka' ja kerättyä tietoa koskeva 'analysointitekniikka'. Sanaa 'metodi' voidaan kuitenkin käyttää täsmennetyymminkin. Sanalla voidaan luonnehtia tutkimuksen sellaisia vaiheita, jotka sijoittuvat teoreettisen ja muun käsitteellisen työn ja toisaalta edellä sanalla 'tutkimustekniikka' viitatuun työn välimaastoon. Tuolta kannalta metodisia ratkaisuja ovat esimerkiksi osin teoreettistenkin ratkaisujen nojalla määrittyvät ratkaisut työn teoreettisuudesta tai toisaalta sen empiirisyydestä, selittävän otteen tai toisaalta merkityksiin kohdistuvan ymmärtämisen painotuksesta sekä sovelletusta lähestymiskulmasta aineistoihin nähden. Metodisia ratkaisuja ovat samoin työn painotuksia ajatellen ne, jotka koskevat työssä periaatteellista aika-akselia menneisyydestä nykyisyyteen ja tulevaisuuteen sekä havaintoyksiköiden määrän ja kustakin yksilöstä tarkastelujen seikkojen kuten 'muuttujien' määrän keskinäistä suhdetta. Metodiset ratkaisut ovat monin tavoin suhteessa myös niihin tieteenfilosofisiin asettamuksiin, joille kukin työ rakentuu, joskaan tuota suhdetta ei useinkaan tarkastella vakiintuneita menettelytapoja seuraten toteutetuissa erityistutkimuksissa.



Tämä tutkimus nojautuu empiiriseen ja konkreettiseen aika-tila-paikka –spesifiin tarkasteluun valitusta kohteesta eli maatalouslomituspoltiikasta. Kysymys on vastaavasti nimenomaan erityistutkimuksesta. Tieteenfilosofinen perusasenne on pragmatistinen: se, mikä on edistänyt hankkeen kehkeyttämistä, on tullut osaksi sen perusasettamuksia ja sen lähtökohtia.

Tutkimus on analyysi suomalaisesta maatalouslomituspoltiikasta sellaisenaan sen nykyhetkellä ja sen nykyisessä rakenteellisessa kehkeytyneisyydessä. Jossakin mitassa tutkimus kohdistuu kohdeilmiön menneisyyteen olematta kuitenkaan siltä osin varsinaista lähdekriittistä analyysia käytettyihin dokumentteihin ja muihin tietolähteisiin suhtautuvaa historiantutkimusta historiatieteiden tapaan.

Tutkimus kohdistuu siis painotetusti nykyhetkeen eli toisin sanoen siihen lähimpään menneisyyteen, jota koskevaa tietoa on sekundaariaineistoina saatavissa tai itse kerättävinä primaariaineistoina hankittavissa. Tietyiltä osin tutkimuksen nykyhetkeen pureutuva ulottuvuus jakaa survey- eli kysely- ja haastatteluaineiston tutkimuksen empiirisen ja jopa empiristisen logiikan. Tutkimusteknisesti niin tiedonhankinnassa kuin sen analysoinnissa tutkimuksen empiria on pidetty yksinkertaisena ryhtymättä soveltamaan sinänsä erittäin tunnettuja kvantitatiivisen tilastollisen analyysin periaatteita. Kyselyyn perustuvan tiedonhankinnan tapauksessa kvantitatiivinen analyysi olisi muuten tullut kysymykseen, mutta silloin olisi syntynyt ongelmia yhdistää analyysia laadullisempaan haastattelujen analyysiin sekä tiettyjen muiden aineistojen analysointiin. Empiirisen analyysin kannalta tutkimus on kaiken kaikkiaan multimetodinen luodattaan tuolta osin kohdettaan useilta toisiaan täydentäviltä metodisilta ja teknisiltä näkökulmilta. Kyselylomakkeiden laadintaan, vastaajille saattamiseen ja saatujen vastausten analysointiin perustuvan metodisen otteen lisäksi tutkimuksessa sovellettiin myös teemahaastattelun tapaan tiedonhankintaa, jonka tuloksia ei voida kvantifioida. Teemahaastattelu kuntien lomitushallinnon henkilöiden kanssa toteutettiin etukäteen mietittyjen kysymysten pohjalta. Teemahaastattelu oli tässä yhteydessä sovelias keino muodostaa laaja-alaista tietoa tutkimuskysymyksiin liittyvistä seikoista. Poliittisia päättäjiä ja maatalouslomituspoltiikan kanssa toimivia viranhaltijoita haastateltiin vapaamuotoisesti teemahaastattelun tapaan. Tietyiltä rajoitetuilta osin tutkimus etenee vielä teemahaastatteluakin tarkemmin metodisesti laadulliseen suuntaan eli narratiiviseen, kerrontaa koskevaan analyysiin.

Ajallisella ulottuvuudella tutkimus sisältää myös tulevaisuuden luotaamiseen tähtäävän metodisen momentin. Tuolta osin sovelletaan tulevaisuudentutkimuksen skenaariometodien ideoita.

Mitä tämän tutkimuksen kohde itse asiassa on metodisesti ja miten tuo kohde tarkemmin sanoen on tarkoituksena ”ottaa haltuun” tutkimusta koskevan raportoinnin ”kertomuksen” myötä? Tutkimus suhtautuu kohteeseensa, suomalaiseen maatalouslomituspoliittikkaan, erityisaihetta koskevana ja siksi rajattuna tarkasteluna mutta samalla kokonaistarkasteluna, jossa tavoitteena on riittävä kattavuus. Tarkoituksena on saada kohteesta kokonaiskuva, josta erottuvat niin menneisyydestä juontuvat, nykyhetkeä jäsentävät kuin tulevaisuuteen työntyvät suuret linjat. Vastaavasti tutkimus siinä sovellettavien metodisten ratkaisujen tuella tähtää siihen, että se tarjoaa kiteytyneen kokonaiskuvan tutkimuskohteesta sen tila-paikka-aika –spesifissä dynaamisessa sekä muuttuneessa ja edelleen muuttuvassa kokonaisuudessa. ”Kertomuksena” tutkimus tähtää tietynlaiseen ”saturaatioon” eli tietyn ”kyllästyspisteen” saavuttamiseen sikäli, että tarkastelua on kertomuksen eri vaiheissa jatkettu lopulliseen raportointiin saakka siinä tarkoituksessa, että tavoiteltu kokonaiskuva kohteesta on saavutettu. Tämä pyrkimys ei kokonaan tyhjene ajatellen sen perusteluja mihinkään yksittäisiin tieteenfilosofisiin lähtökohtiin. Pyrkimyksellä on vastineitaan niin historian tutkimuksessa Renvallin (1983) ’rakennekokonaisuuksissa’ kuin realistisen tieteenfilosofian nojalla korostetussa tutkittavien ilmiöiden ’uudelleenkuvaamisessa’ eli ’redeskriptiossa’ siten, että aluksi jäsentymättömästä empiriasta ja konkretiasta ja niitä kirjaavasta aineistopaljoudesta ja -moninaisuudesta tislataan vähitellen jotakin selvästi niitä systemaattisempaa.

Tätä tutkimusta voitaisiin joiltakin osin luonnehtia käyttämällä apuna myös sellaisia sanoja kuin ’kontekstuaalinen’, ’rakenteellinen’ ja ’institutionaalinen’. Metodisen sanamoninaisuuden rajoittamiseksi on syytä tyytyä vain muutamiin välttämättömiksi katsottaviin pikkupiirtoihin. ’Kontekstuaalisesti’ tutkimus suhteuttaa kohdettaan, suomalaista maatalouspolitiikkaa, esimerkiksi maatalouspolitiikan niihin osittaisiin kokonaisyhteyksiin, joissa maatalouslomituspoliittikkaa toteutuu. Silti tarkastellaan, myös kohteen muita osittaisia kokonaisyhteyksiä kuin sosiaalipoliittikka ja maaseutupoliittikka. ’Rakenteelliselta’ kannalta tutkimus koskee paitsi toimintaa, myös muun muassa instituutio-, tuotanto- ja palvelurakenteita sekä kohdepolicyn ja sitä kontekstualisoivien muiden policyjen yhteisiä ja erillisiä rakenteita. ’Institutionaaliselta’ kannalta työ paneutuu määrättyihin niin

nimenomaisesti institutionalisoituihin käytäntöihin kuten maatalouslomituspoliittikkaan sellaisena kuin sen säännösten mukaan tulisi toteutua, sekä sellaisena kuin sen tosiasiallisesti niin empiirisesti kuin osapuoliensa tulkintojen mukaan toteutuu ja lisäksi joiltakin osin myös maatalouslomituspoliittikkaan informaalisena, ”laadullisena” sosiaalisena instituutioina omine merkitysrakenteineen ja jopa omine ainutlaatuisine ”kulttuurisine” perinteineen.

Vertailua eli ’komparaatiota’ metodisina toimituksina tutkimuksessa on harjoitettava joiltakin osin, mutta ei ole perusteltua erityisesti tässä vaiheessa osoittaa, missä sitä sovelletaan. Tämä johtuu siitä, että vertailu on siinä määrin tavallinen tutkimustoimenpide, ettei sitä monessakaan tapauksessa edes mielletä nimenomaiseksi toimeksi vaan pidetään tietynlaisena itsestäänselvyytenä. Ilman niitä kontrasteja, jotka ainakin jonkinlainen vertailu muodostaa, voidaan tuskin sanoa mitään mistään sen enempää teoreettisesta kuin empiirisestä tarkastelusta.

Metodisesti tämä tutkimus on siis, monen muun nykytutkimuksen lailla, monimuotoisempi kuin esimerkiksi surveyanalyysi. Sen enempää työ ei rakennu sille, että sovellettaisiin mitään tiettyä ”kvalitatiivista” metodologiaa tai usean sellaisen metodin yhdistelmää (esim. ’grounded theory’, jokin monista ’diskurssianalyyseista’, jokin etnografinen metodi ja niin edelleen). Tätä tutkimusta on mahdollista luonnehtia sen määrätyiltä metodisilta operaatioilta ’triangulaatioksi’. Sovelletaanhan useampaa erilaista ja erilaisista tieteenfilosofisista lähtökohdistakin käsin ponnistavaa tiedonhankinnan tekniikkaa ja tapaa harjoittaa analyysia käytettävissä olevan ”raa’an” tiedon pohjalta. Triangulaatio on metodinen menettelytapa analyysin yksipuolisuuden vähentämiseksi. Sen avulla voidaan välttää sellainen yksipuolisuus, joka saattaisi olla tuloksena, jos käytetään vain yhtä metodologiaa, menetelmää, tekniikkaa tai aineistoa (Patton 1990, Hirsjärvi & Hurme 2000).

Lisävalaistusta tämän tutkimuksen metodiseen luonteeseen ja samalla taustoitusta tutkimuksen tiedonhankintatekniikoihin ja muihin -tapoihin sekä hankitun tiedon analysointitapoihin on saatavilla pohtimalla kysymystä havaintoyksiköstä tai -yksiköistä sekä niiden ulottuvuuksien kuten – tässäkin tutkimuksessa muutamassa kohdin – ”muuttujien” määrästä. Kysymys on hyödyllinen myös siitä paradoksaalisesta syystä, ettei siihen ole yksiselitteistä vastausta. Yhtäältä tutkimuksessa havaintoyksiköitä on vain yksi, suomalainen maatalouslomituspoliittikka sen syntyvaiheesta nykyhetkeen (eli tarkemmin sanoen siihen lähimenneisyyteen, jota koskevia tietoja on jo käytettävissä) ja tulevaisuuteen. Toisaalta tuon

ainoan havaintoyksikön sisällä erottuu osa-analyyseissa varsin lukuisia rajatumpia havaintoyksiköitä, joita ovat tietyiltä osin jopa yksittäiset maatalousyrittäjät tai yksittäiset maatilat. Metodisen rinnastuksen kannalta case- eli tapaustutkimukseen tutkimus on yhtäältä vain yksi suuri case, jota analysoidaan, mutta samalla se koostuu useista keskenään hyvinkin erilaisista osa-case’ista eli tapauksista.

Tämä tutkimus on mahdollista jakaa ulottuvuuksiin ja osin jopa muuttujiin useilla tavoilla. Eräs ulottuvuuksista on aikaulottuvuus eli temporaalinen ulottuvuus menneisyydestä nykyisyyteen ja tulevaisuuteen. Lukujen 1 ja 2 yleiset ja alustavat tarkastelut ovat jo piirtäneet kuvaa maatalouspolitiikkaan liittyvistä rakenteellisista jäsenyisyyksistä, joiden myötä kuvaan kuuluvat EU ja sen toimielimet. EU-politiikan suomalaiskansallisessa toimeenpanossa on mukana useat valtakunnalliset organisaatiot niin julkisessa hallinnossa kuin, alue- ja kuntatasolla, toimialatasolla, tuotantosuuntatasolla, maatilatasolla ja lisäksi on vielä joukko lukuisia toimijoita kuten emäntiä, isäntiä, perheenjäseniä ja maatalouslomituspalvelujen tarjoajia. Esimerkkeinä mahdollisuuksista ja tietystä välttämättömyydestäkin soveltaa metodisesti variaabeli- eli muuttuja-analyysin empiiristä logiikkaa ovat valtion budjettitiedot niiden sisäisten jaottelun vastatessa muuttujia, joiden arvoja koskevia määrällisiä tietoja on lisäksi käytettävissä hyvin monelta jo kuluneelta vuodelta ja mahdollisesti vasta suunnittelun kohteena olevalta vuodelta.

Tätä tutkimusta varten toteutetussa kyselyssä on tullut soveltaa määrättyjä jakoja havaintoyksiköihin kuten yksittäisiin tiloihin ja jakoja muuttujiin, jotka jäsentävät ne seikat, joita on haluttu tutkia selvittämällä tutkittuja seikkoja kuten mielipiteitä havaintoyksiköissä ja mielipidejakaumaa havaintoyksiköitä vertaillen. Teemahaastattelu ei metodisesti sisällä muuttujia, mutta kukin muuttuja on kuitenkin tärkeä ulottuvuus, jonka mukaan analyysikohdetta jäsennetään havaintoyksiköiden tai niiden vastineiden ollessa esimerkiksi maatiloja, joista kutakin edustaa yleensä yksi yksittäinen teemahaastattelun kysymyksiin vastannut henkilö.

#### 4.3 Postikysely maatalousyrittäjille lähteenä osalle analysoitavaa tietoa

Osa tutkimuksen aineistosta hankittiin postikyselyn avulla. Tämä oli osa tutkimuksessa sovelletun tiedonhankinnan toteuttamista surveyn eli kysely -ja haastattelututkimuksen keinoin. Postikyselyn vaihtoehtona oli puhelinhaastattelu kohdekuntien maatalousyrittäjille.

Postikyselyyn päädyttiin, koska kyselyyn osoittautui perustelluksi sisällyttää monivalintaisia kysymyksiä, jolloin vastaaminen helpottui puhelinhaastattelua paremmin. Postikyselyn etuna on myös, että vastaaja saattoi itse valita vastausajankohan, joka viljelijän työn luonteen vuoksi oli ehkä miellyttävämpi vaihtoehto.

Esillä oli myös posti- ja puhelinkyselytapojen yhdistäminen, jolloin tiloille olisi lähetetty kysely, pyydetty viljelijää täyttämään se tai muutoin tutustumaan siihen ja muutaman päivän kuluttua olisi tehty soittokierros, jossa olisi kysytty vastaukset ja mahdollisesti myös tarkennettu vastauksista. Tämä kuitenkin todettiin liian vaikeaksi ja resursseja vieväksi vaihtoehdoksi ja riskinä oli myös, ettei sillä tavoin menetellen saataisi aikaan riittävän edustavaa ja laajaa otosta.

Postikyselyllä hankitun tiedon käyttötarkoituksena oli, että kerätyt tiedot analysoimalla voitaisiin muodostaa käsitys vastaajilla olevista arvioivista mielipiteistä, jotka koskevat maatalouslomituspolitiikalle asetettujen virallisten julkisten poliittisten tavoitteiden toteutumista. Kyselyn tulokset raportoidaan luvussa 8. Postikyselyä varten laadittiin kyselylomake, jota taustoitettiin saatekirjeellä. Kyselyä testattiin pilotoiden ennalta, minkä jälkeen lomakkeessa ja siihen kirjatussa kysymyspatteristossa havaittuja puutteita tarpeen mukaan korjattiin, ennen kuin kysely lähetettiin kohteiksi valituille maatalousyrittäjille. Kyselyn luonteen johdosta sen toteuttamiseen haettiin ja saatiin lupa Maatalousyrittäjien eläkelaitokselta.

Kysely postitettiin 5.11.2004. Oli arvioitavissa, että tuottajilla oli tuolloin hyvät mahdollisuudet vastata siihen ennen vuodenvaihteen odotettavissa olevia sesonkikiireitä. Samaan aikaan kun kyselyt saapuivat mautiloille, ilmestyi paikkakunnan lehdessä tiedote, jossa kerrottiin tutkimuksen sisällöstä ja tavoitteista.

Kysely oli sikäli case-tyyppinen, että sen mukainen aineistonkeruu toteutettiin Juvan, Kiuruveden ja Someron kunnissa. Ne valittiin postikyselykunniksi, koska ne ovat maatalousvaltaisia ja mautilojen tuotantosuunnat edustavat laajasti eri tuotantosuuntia. Maatalouslomituspalvelujen paikallisyksiköiden määrä kohdekunnissa ei ollut lähiaikoina muuttunut, mikä vakiinnutti olosuhteita. Kyselytutkimus toteutettiin lomituspalveluihin oikeutettujen maatalousyrittäjien keskuudessa.

Kyselylomakkeen laadinnan lähtökohtana oli se, että jokaiseen tutkimusongelmaan saataisiin vastaus. Kyselylomakkeen testasi viisi viljelijää.

Käytetty kyselylomake on liitteenä 10. Lomake lähetettiin 1 023:lle maatalousyrittäjälle, jotka työskentelivät yhteensä 597 tilalla. Kyselyyn vastasi 527 yrittäjää eli 47 prosenttia kohteena olleista yrittäjistä. Koska kysely oli lähetetty kaikille tilalla työskenteleville yrittäjille, voidaan olettaa, että osa tiloista vastasi kyselyyn tilakohtaisesti yhdellä lomakkeella, joka edusti molempien yrittäjien mielipiteitä lomituspalveluista. Kyselyn jälkeen ei lähetetty muistutuskirjettä, vaikka se olisi kenties jonkin verran lisännyt vastauksia. Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että nykyisin maatalousyrittäjät joutuvat vastaamaan lukuisiin kyselyihin ja täyttämään lukuisia hakemuksia, mikä kuormittaa muutenkin kiireistä viljelijää jokapäiväisen työn lisäksi. Voidaan lisäksi olettaa, että yleinen kyllästyminen erilaisiin kyselyihin ovat voineet vaikuttaa vastausprosenttia laskevasti.

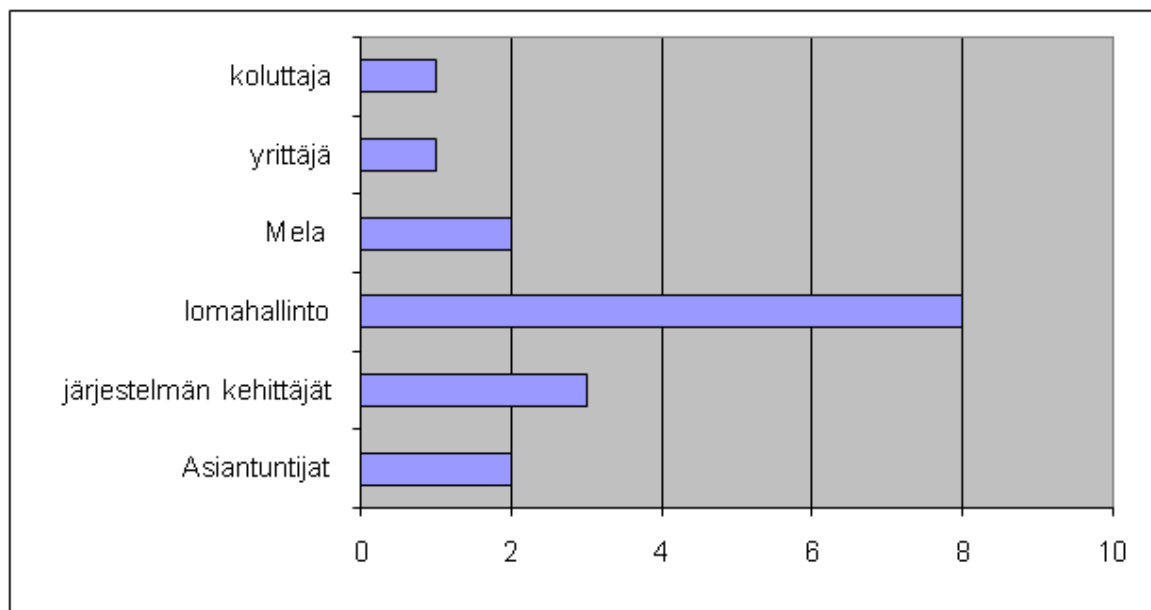
#### 4.4 Haastattelut

Tätä tutkimusta varten kerättiin empiiristä aineistoa haastattelemalla poliittisia päättäjiä ja palvelun toimeenpanijoita. Haastateltavat valittiin sillä perusteella, että he ovat olleet keskeisellä tavalla vaikuttamassa maatalouslomitusjärjestelmän syntyyn, uudistumiseen ja toimeenpanoon. Tutkimuksessa kerättyä haastatteluaineistoa esitellään perustekstin yhteydessä ja hyödynnetään tutkimuksen tuloksia raportoidessa lyhyinä tarinoina, joiden tarkoitus on rikastaa ja konkretisoida kvantitatiivista aineistoa.

Tässä tutkimuksessa haastattelu oli sopiva tiedonhankintakeino. Tutkimuksessa käytettiin teemahaastatteluja ja avoimen keskustelun periaatteita. Teemahaastattelut, joiden teemat oli ennalta harkittu, antoivat mahdollisuuden hyödyntää haastateltavien asiantuntemusta. Vaikka teemahaastattelussa haastattelija määrittää teemoja, joista puhutaan, niin silti jokainen haastateltava tuo esiin niitä asioita, jotka kokevat tärkeiksi.

Kaikki haastateltavat saivat vastaavasti mahdollisuuden täydentää haastattelua omilla näkemyksillään. Käytäntö myös saneli haastattelujen kohdistumista ja haastateltavien valintaa. Haastattelutilanteet olivatkin antoisia tutkimuksellisen annin lisäksi myös henkilökohtaisesti. Tutkimuksessa pyrittiin haastattelemaan toimijoita kaikilta hallinnon

tasoilta sekä maatalouslomitusjärjestelmän muotoutumiseen ja kehittämiseen osallistuneita henkilöitä. Haastattelujen jakautuminen esitellään kuviossa 5.



Kuvio 5. Haastattelujen jakautuminen.

Haastattelu ja samalla teemahaastattelu eroaa tavallisesta keskustelusta olennaisesti siinä, että haastattelu tähtää informaation keräämiseen ja on ennalta suunniteltua päämäärähakuista toimintaa. Teemahaastattelumenetelmän käyttöä tässä tutkimuksessa puolsi mahdollisuus keskustelunomaiseen avointen, tarkentavien tai täydentävien kysymysten esittämiseen. Niillä tutkija voi ymmärtää ja tavoittaa toisten ihmisten näkökulman ilman että näkökulma olisi ennalta määritelty (Patton 1990, 24). Haastattelussa tutkijan tehtävänä on luoda kuvaa haastateltavan ajatuksista, käsityksistä ja kokemuksista.

#### 4.4.1 Päättäjien haastattelut

Poliittisten päättäjien haastattelut suoritettiin avoimen keskustelun periaatteella, ei-strukturoitu eli avoin haastattelu voi olla lähellä keskustelua. (Metsämuuronen 2008, 14, 37-41). Haastattelujen yhteydessä tutkija toimi eräänlaisena osallistuvana havainnoitsijana. Havainnoinnissa on kyse siitä, että tutkija tarkkailee enemmän ja vähemmän objektiivisesti tutkimuksen kohdetta ja tekee havainnoinnin aikana muistiinpanoja tai kenttäraporttia (Metsämuuronen 2008, 42). Tässä tutkimuksessa

avoimen haastattelumenettelyn avulla saatiin käsitys siitä, miten nykyiseen maatalouslomitussjärjestelmään on tultu. Saadun tiedon avulla tutkija pystyi havainnoimaan, miten eri asiat liittyvät toisiinsa ja miettimään parannusehdotuksia.

#### 4.4.2 Toimeenpanijoiden haastattelut

Kaikki asiantuntijat olivat vastuussa kunnan lomituspalvelujen toteuttamisesta. Osa haastateltavista on ollut lomahallinnon tehtävissä jo vuonna 1996. Tutkimuksessa käytettiin strukturoimattomia teemahaastattelurunkoja haastateltaessa lomahallinnon toimeenpanijoita. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu menetelmä siksi, että yksi haastattelun aspekti, teema-alueet ovat kaikille sama, mutta siitä puuttuu strukturoidulle lomakehaastattelulle luonteenomainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys, toisaalta se ei ole niin vapaa kuin syvähaastattelu. (Hirsijärvi & Hurme 2000, 47-48.). (Haastattelurunko on liitteessä 7).

Teemahaastattelurungot osoittautuivat toimiviksi, kun tehtävänä oli havainnoida muun muassa analysoidun palvelun käytännön toteutumista. Syntyi tilanteita, joissa oli mahdollista vaihtaa useampikin sana lomittajien, maatalouslomitustoiminnan paikallisen hallinnollisen johdon ja maatalousyrittäjien itsensä kanssa. Nämä keskustelut ovat tärkeitä muodostettaessa käsitystä siitä, mitä tutkimuskohteessa oikein tapahtuu ja mitä käsityksiä edellä mainituilla henkilöillä on siitä. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa laadullisen aineiston avulla pyritään usein kvantitatiivisen aineiston tulosten tarkentamiseen ja elävöittämiseen.

#### 4.5 Temporaa-lisen eli ajallisen ulottuvuuden analyysi tässä tutkimuksessa, erityisesti tulevaisuuden luotaus skenaarioin

Tämä tutkimus kohdistuu aikaulottuvuudella jakautuviin ilmiöihin tarkastellen niin tutkimuskohteen maatalouslomituspoliitiikan menneisyyttä, sen nykyisyyttä kuin sen tulevaisuutta. Erityisesti tuon ulottuvuuden selventäminen on tarpeen tarkastelun kohdistuessa ilmiöihin ajankohtina, jotka eivät vielä ole olleet käsillä.



Tulevaisuutta voidaan luodata tulevaisuudentutkimuksella, jota voidaan luonnehtia nykyisyyden kartoittamiseksi tulevaisuuden näkökulmasta. Eihän tulevaisuus sen sijaan vielä ole läsnä. Itse asiassa on mahdollista tutkia vain nykyhetkellä esiintyviä tulevaisuutta koskevia käsityksiä. Niistä osa on kuitenkin vaihtoehtoja sisältäviä tai koostuvia todennäköisyysarvioita, joiden kohteena on se, millainen tulevaisuus kehkeytyy ja miten ja mitä eri tapahtuma- tai toimintavaihtoehtoja vallitsee ajatellen sitä, millaiset eri ”tulevaisuudet” kenties tulevat kysymykseen.

Tulevaisuuden luotaamiseen tai tarkemmin, parhaan nykyhetkellä käytettävissä olevan tiedon avulla muodostettavissa olevien tulevaisuudenkuvien laatimiseen on sovellettu monia eri menetelmiä. Niistä mainittakoon yksinkertaisimpiin kuuluvana trendien ekstrapolaatio eli nykyhetkeen mennessä vallinneiden kehityskulkujen mahdollisesti hyvinkin kvantitatiivinen ja ehkä lineaarinen jatkumisolettama tulevaisuutta ajatellen. Hyvin toisentyypinen tapa laatia tulevaisuudenkuvia koostuu skenaarioista. Sanan taustalla on analogia näytelmäkäsikirjoitukselle siitä, mitä näytelmässä tulisi tapahtua. Skenaariot voidaan ymmärtää tulevaisuudenkuvien laadinnaksi tarinoiden muodossa (Aaltonen & Heikkilä 2003, 106). Tulevaisuudentutkimus tuo yleisesti skenaarioita laadittaessa esiin sen, mikä on mahdollista, mikä on todennäköistä ja mikä on toivottavaa tai toisaalta ei-toivottavaa. Onko esimerkiksi edes mahdollisuuksien rajoissa, että tapahtuu sitä mitä toivotaan? Onko toisaalta todennäköistä tai ainakin mahdollista, että tapahtuu jotakin hyvinkin ei-toivottavaa?

Tulevaisuudentutkijan tehtävää voi luonnehtia etsinnäksi, jossa hän kartoittaa vaihtoehtoisten tulevaisuuksien mahdollisuudet ja kenties todennäköisyydet ja arvioi mahdollisuuksia ja todennäköisyyksiä sen mukaan, mitkä niistä ovat toivottavia ja mitkä ei-toivottavia. Tulevaisuudentutkimuksen empiirisen havainnoinnin kohteet ovat sekä menneisyys että nykyhetki, joista pyritään saavuttamaan ymmärrystä kartoittamalla monien tieteiden tutkimustuloksia ja uutta tietoa. Mennyttä ja nykyhetkeä tarkastellaan oletettujen tulevaisuudessa vallitsevien mahdollisuuksien ja tulevaisuuteen etenemistä ajatellen vallitsevien vaihtoehtojen näkökulmasta.

Ajallisen ulottuvuuden hallintaan tulevaisuudentutkimuksen keinoin voidaan käyttää useita tekniikoita. Niihin kuuluvat esimerkiksi simulaatio- ja ennustemallit ja aikasarja-analyysin tekniikat. Kvantitatiivisia menetelmiä käytetään yleisimmin tuottamaan täsmällisinä

esitettyjä, vaihtoehdottomia yhden tulevaisuuden malleja. Kuitenkin sekä kvantitatiivisten että kvalitatiivisten menetelmien avulla saatavaa tietoa voidaan käyttää vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia ja niihin johtavia polkuja koskevien luonnehdintojen, juuri skenaarioiden, rakentamiseen. Määrälliset menetelmät tuottavat yksiselitteisiä ja täsmällisiä mutta kenties eri tavoin rajoittuneita ja joustamattomia ennusteita mahdollisesta tulevaisuudesta. Laadulliset menetelmät tuottavat moniselitteisempiä ja epätasällisempiä mutta joustavia, kuvaavia ja laaja-alaisia tulevaisuudenkuvia. Tulevaisuudenkuvalla tarkoitetaan yhden mahdollisen tulevaisuuden symbolista kuvausta. Sen symbolit – sanat, kuvat, luvut, merkinnät – määrittelevät aiheita ja teemoja, joita kuvan laatijat pitävät tärkeinä tulevaisuuden elementteinä. Aiheiden ja teemojen otsikkoja voidaan kutsua skenaariomuuttujiksi. Tulevaisuuskuvan luominen aloitetaan valitsemalla lista tärkeistä ja kiinnostavista aiheista ja nimetään ne aiheen ja teeman mukaisesti, esimerkkeinä talouskasvu, väestön ikääntyminen, työllisyys ja maan tuotteiden ulkomaanvienti. Muuttujien lista on samalla sekä rajausta tarkastelun ulkopuolelle jätettyjen asioiden suhteen että viitekehys, jossa tulevaisuudesta tietäminen aktualisoituu (vrt. Mannermaa 1999).

Se mitä sovelletun tarkasteluviitekehyksen muodostamisessa rajoissa tulee mahdolliseksi kertoa tulevaisuudesta, määrittyy skenaariomuuttujille valittavissa olevien mahdollisten arvojen perusteella. Kukin muuttuja esiintyy siten paitsi aiheen tai teeman nimenä myös joukkona erilaisia mahdollisia sisältöjä tai arvoja vastaavalle teemalle. Muuttujien arvojen mittaustavan valinnalla voidaan päätyä joko yksityiskohtaiseen tai karkeaan jaotteluun teemojen sisältöjen erittelyssä sen mukaan, mikä on tarkasteltava tapaus ja mitkä ovat asiaan liittyvät tavoitteet. Esimerkiksi muuttujan ”talouskasvu” mittaustaso voi olla karkeimmillaan luokituttava (positiivinen, nollakasvu, negatiivinen) mutta hienoimmillaan suhdeasteikollinen (prosentuaalinen kasvu).

Skenaariomenetelmällä tuodaan näkyviin loogisesti etenevä tapahtumasarja, jonka tarkoituksena on näyttää, miten esimerkiksi mahdollinen, todennäköinen, tavoiteltava tai uhkaava tulevaisuudentila kehittyy askel askeleelta nykytilasta lähtien. Skenaarioita katsotaan olevan kahdenlaisia. Ensinnäkin on todennäköisiä skenaarioita, jotka lähtevät menneistä ja nykyisistä trendeistä ja johtavat todennäköisiin tulevaisuuksiin. Lisäksi on ennakoivia skenaarioita, jotka rakentavat haluttuja tai pelättyjä tulevaisuuksia. Kummassakin tapauksessa skenaarion rakentaminen kulkee kolmen vaiheen kautta (Aaltonen & Heikkilä 2003, 106):

- järjestelmän ja toimintaympäristön määrittäminen
- keskeisten muuttujien määrittäminen
- keskeisten toimijoiden strategioiden analyysi

Tutkivissa skenaarioissa lähdetään tarkastelemaan menneisyyden ja nykyhetken trendejä ja jatketaan niitä tulevaisuuteen. Usein pyritään mahdollisimman uskottaviin kehityskulkuihin siten, että vaihdellaan eräitä perusoletuksia. Tavoitteelliset skenaariot perustuvat tulevaisuuskuviin ja visioihin halutusta tai pelätystä tulevaisuuden tilanteesta. Tällöin skenaariot rakennetaan tulevaisuudesta nykyhetkeen.

#### 4.6 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tuloksista

Tässä luvussa tarkasteltiin aluksi sitä, millaisesta tutkimuksesta tässä on kysymys metodisessa mielessä. Erityisesti pyrittiin lausumaan julki ja vastaavasti tekemään tietoiseksi sitä proseduuria, jolla tutkimustuloksia kohden pyritään. Lähestymisnäkökulmia on useita ja samoin on toisiaan täydentäviä metodisia ja tutkimusteknisiä ratkaisuja. Tutkimuksella on muun muassa vertailun ja tapaustutkimuksen leimaa, ja lähinnä historian tutkimuksessa kohdattavaan tapaan etsitään tietynlaista 'konfiguraatiota', kokonaishahmoa tutkittavasta kohteesta, maatalouslomituspoltiikasta. Aineiston hankinnassa, analysoinnissa ja analyysitulosten raportoinnissa kiinnitetään huomiota laadullisen tutkimuksen yleistietämyksen erääseen kriteeriin, 'saturaatioon' eli siihen, että saavutettaisiin kyllästymispiste eli riittävyys mutta etenemättä siitä enää, koska seurauksena olisivat toistot.

Osa tiedonhankinnasta tässä tutkimuksessa koostuu postikyselystä, joka tehtiin yhteistyössä maatalousyrittäjien eläkelaitoksen MELA:n kanssa. Tämä ei suinkaan ollut ainoa tiedonhankintatapa, sillä lisäksi laadittiin haastatteluja. Kun lisäksi käytettiin varsin runsaasti toisen käden aineistoja empiriaankin perehdyttäessä, metodisesti ja teknisesti koruttomasta ulkoasustaan huolimatta tutkimusta voidaan silti luonnehtia multimetodiseksi.

Tutkimus kattaa tavoitteidensa nojalla kolme kohteensa temporaalisuuden, aikasidonaisuuden momenttia. Maatalouslomituspoltiikkaan analysoiden perehtyminen

edellyttää ensinnäkin riittävää lähimenneisyyden tarkastelua. Toiseksi tarkastelu kohdistuu siihen ”nykyhetkeen” eli tarkemmin sanoen siihen aivan äskettäiseen menneisyyteen, josta on ylipäättään ollut saatavissa tietoa siihen mennessä, kun tutkijan tehtävänä on voinut olla enää tutkimuksensa hionta eikä enää uuden tiedon keruu. Kolmanneksi tarkastelu luotaa myös tiivistä tulevaisuutta. ”Tulevaisuus” on toisaalta sikäli ”nykyisyyttä” ja jopa ”lähimenneisyyttä”, että tulevaisuus on läsnä vain ennakoiteina ja projektioina oletettuun tulevaisuuteen, joka on projisoitaessa vasta edessä.

## **5. MAATALOUSLOMITUSPOLITIIKAN EU- ja EUROOPPA KOKONAISYHTEYDET SUOMESSA 2000-LUVULLA**

### **5.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta**

**Tässä luvussa analysoidaan maatalouslomituksen poliittisia kokonaisyhteyksiä tarkentaen sitä, mitä asiasta on jo edellä esitetty. Käsitellään muun muassa empiirisesti tarkentaen maatalouslomituspoltiikan kytkeytymistä maatalouspolitiikkaan ja tulopolitiikkaan mukaan lukien tulopoliittiseen neuvottelu- ja sopimustoimintaan. Verrattuna osin samoja aiheita aiemmin tässä tutkimuksessa koskeviin jaksoihin tässä luvussa on tarkoituksena nousta ikään kuin ylemmälle spiraalimaisesti etenevän tarkastelun kehälle ja pureutua analyttisemmin ja tarvittaessa laajemmin tutkittuihin erityisaiheisiin. Luvussa käsitellään koheesiopolitiikan toteuttamista ja etenemistä strategisten suuntaviivojen kannalta.**

### **5.2 Taustana instituutiot vuoteen 1994**

Maataloustuotteiden hintojen määrittäminen ja sen kautta maatalouden tulopolitiikan harjoittaminen tapahtui maassamme vuoden 1994 loppuun saakka pääasiassa maataloustulojärjestelmän puitteissa. MTK ja sen ruotsinkielinen sisarjärjestö Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund (SLC) kävivät osana keskitettyä tuloratkaisua valtion kanssa tuloneuvottelut. Järjestelmän ensisijaisena tehtävä oli toimia maatalouden tulopolitiikan välineenä, jonka primäärit vaikutukset kohdistuvat viljelijäväestön tulotasoon, tulon kehitykseen ja sisäiseen tulonjakoon maatilatalouden harjoittajien kesken, ja samalla alueiden ja maan eri osien, eri tuotantosuuntien edustajien ja eri-ikäisten viljelijöiden kesken. Maataloustulojärjestelmien avulla on ollut mahdollista ohjata maataloustuotantoa haluttuun suuntaan. Määrääjäksi kerrallaan voimaan saatettujen maataloustulolakien avulla vaikutettiin tuotanto- ja tulopoliittisten tavoitteiden lisäksi myös sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumiseen. Maataloustuloratkaisuja tehtäessä otettiin ainakin useimmiten huomioon myös tuotantopoliittiset näkökohdat (Ihamuotila, 1978, 36).

Maataloustulolakien edellyttämän neuvottelujärjestelmän piirissä sovittiin maatalouspolitiikan pelisäännöistä, ja vuonna 1969 ne kytkettiin osaksi tulopoliittisia kokonaisratkaisuja, jotka pääosaltaan koskivat yrityksissä ja julkisen hallinnon

palveluksessa toimivien palkansaajien ja toisaalta työnantajatahojen välisiä suhteita. Maataloustulolait ohjasivat maatalouden tulopolitiikkaa aina 1990-luvulle asti. Perustuksiaan myöten maataloustulon määräytyminen muuttui vasta, kun Suomi liittyi Euroopan Unioniin. Vuonna 1994 maataloustulolaki korvattiin EU-järjestelmän mukaisella maataloustuotteiden markkinajärjestelmällä (Vihinen 2003). Myös EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa kuten Suomen aikaisemmassa analogisessa järjestelmässä keskeisten maataloustuotteiden tuottajahinnat asetetaan maailmanmarkkinahintojen yläpuolelle ja hintatasoa tuetaan interventio-ostoin. Kuitenkin aikaisempi kansallinen maatalouspolitiikka ja myöhemmin harjoitettu EU-maatalouspolitiikka poikkesivat toisistaan monilta ratkaisevilta, empiirisiltä osiltaan.

Tulopoliittiset kokonaisratkaisut tehdään Suomessa edelleen pääasiassa työmarkkinakeskusjärjestöjen eli työntekijä- ja työnantajajärjestöjen ja maan hallituksen kesken. Lisäksi on olemassa erityiset menettelyt valtion ja kuntien sekä kahden valtionkirkon työntekijöitä koskevaa tulopolitiikkaa varten. Tuloneuvotteluissa sovitaan paitsi palkoista, myös talous-, tulonjako- ja sosiaalipoliittisista toimista.

Vuonna 1968 työmarkkinajärjestöt siis ryhtyivät neuvottelemaan keskitetysti palkkaratkaisuista. Neuvotteluihin ja niiden tuloksena syntyneisiin ratkaisuihin, joita vuoteen 2007 mennessä on syntynyt kolmattakymmentä, liitettiin usein myös järjestöjen keskenään, mutta samalla valtion kanssa sopima ”sosiaalipaketti”. Sosiaalipolitiikassa nousi tyypillisesti etusijalle ansiotyötä ja etenkin palkkatyötä tekevien sosiaaliturvan kehittäminen. Tuo kehittäminen sidottiin pääsääntöisesti taloudelliseen kasvuun ja sen edistämiseen. Tavoitteena oli turvata Suomen kansainvälinen kilpailukyky ja rakentaa Suomesta kaikin puolin moderni, teollistunut mutta myös palveluvaltaistuva hyvinvointivaltio. Sosiaaliturva oli siis seurausta toimivasta taloudesta, joka mahdollisti sen vaatimat voimavarat, mutta toisaalta sosiaalipolitiikka oli talouskehityksen edistäjä (Pietiläinen 2004, 14).

1970-luku oli useiden merkittävien tupo-sopimusten aikakautta. Vuoden 1970 lopulla tehtiin UKK-sopimus ja paljon perhe- ja sosiaalipoliittisia parannuksia, vuosiloman vähimmäistasoksi tuli neljä viikkoa ja vuosikymmenen loppupuolella tuli voimaan talviloman pidennys, äitiysloma pidennettiin kolmesta seitsemään kuukauteen, tuli

lomaltapaluuraha ja liittosopimuksilla työnantaja velvoitettiin maksamaan lain säätämää suurempaa sairasajan palkkaa.

Presidentti Kekkonen tiedusteli sopimuspuolille tärkeitä asioita ennen välitysehdotuksen tekemistä. Palkkojen liukuessa maataloustuottajat katsoivat jääneensä jälkeen tulokehityksessä ja tehostivat vaatimuksiaan traktorimarssein saman vuoden syksyllä, jolloin hallituskin erosi (Pietiläinen 2004, 27), mikä tuskin tapahtui kuitenkaan yksinomaan maataloustuottajien tahdonilmauksen johdosta.

Maatalouslomitussjärjestelmän lähtökohtana oli luoda maatilatalouden, erityisesti karjatalouden piirissä omaa työtään tekeväälle väestölle mahdollisuus vuosiloman ja muun vapaa-ajan saamiseen analogiseen tapaan kuin oli voimassa palkansaajaväestön piirissä. Maatalousyrittäjien oikeudesta lomituspalveluun ja palvelujen järjestämisestä säädetään noista ajoista alkaen maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa. Komiteamietinnön pohjalta kirjoitettu laki maatalousyrittäjien vuosiloman järjestämisestä annettiin 1973. Tällöin lomituspalvelut astuivat osaksi tulopoliittista ratkaisua.

Huomattakoon, ettei muulle yrittäjäväestölle pystytty tuolloin luomaan analogista lomituspalvelujärjestelmää. Suomessa on kuitenkin kokemuksia siitä, miten on tuettu pien- ja yksinyrittäjien mahdollisuutta palkata itselleen sijainen. Vuodesta 1977 vuoteen 1997 voimassa olleen pienyrittäjän vuosilomarahasta annetun lain mukaan (408/1977) vuosilomarahaa maksettiin pienyrittäjälle, jolla ilman taloudellista tukea ei ollut mahdollisuutta vapautua yritystoiminnastaan vuosiloman ajaksi vaarantamatta omaa ja perheensä toimeentuloa. Pienyrittäjänä pidettiin henkilöä, jolla oli yrittäjien eläkelaissa (468/1969) tarkoitettu vakuutus. Pienyrittäjällä oli oikeus lomarahaan seuraavin perustein:

- Mikäli oli koko edellisen kalenterivuoden toiminut yrittäjänä ja yritykseen palkattujen perheen ulkopuolisten työntekijöiden edellisenä kalenterivuonna tekemä työpäivien määrä oli enintään 252.
- Mikäli viimeksi toimitetussa verotuksessa vahvistettu valtionverotuksessa verotettava tulo ei ylittänyt valtioneuvoston vuosittain vahvistamaa enimmäisvuositulon määrää.
- Mikäli pienyrittäjä ei muun lain perusteella saanut vähintään kuuden työpäivän pituista vuosilomaa.

- Mikäli sitoutui pitämään ainakin kuuden päivän mittaisen loman.

Myös pienyrittäjien lomarahan hallinnoinnissa kuntatason tehtäviä hoiti maatalousyrittäjien vuosiloman järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu lomautakunta (Korpela 1975, 2-3).

Lomarahan hakemismenettelyä pidettiin kuitenkin hankalana ja sen myönnettyä määrää niin vähäisenä, ettei täysipainoisen loman viettämistä sen turvin pidetty mahdollisena. Yrittäjien lomien tukemista yhteiskunnan varoin ei nähty perusteltuna, vaan katsottiin, että yrittämisen edellytysten tulee olla siten kunnossa, että yrittäjillä on mahdollisuus pitää lomansa omalla kustannuksellaan. Valtion vuoden 1996 talousarvioesityksen mukaisesti laki pienyrittäjän vuosilomarahasta kumottiin. Perusteluina olivat myös valtiontalouden tasapainottamiseen tähtäävät toimenpiteet.

### 5.3 Maatalouteen ja maaseutuun kohdistuvat EU-politiikan lajit

#### 5.3.1 Euroopan Unionin yhteinen maatalouspolitiikka (CAP)

Euroopan yhteinen maatalouspolitiikka CAP (Common agricultural policy) perustukset luotiin jo Rooman sopimuksessa vuonna 1957 ja sen avulla pyrittiin yhtenäistämään silloista Euroopan yhteisöä ja samalla turvaamaan elintarviketuotanto yhteisön alueella. Ajan kuluessa on jouduttu sopeuttamaan politiikan sisältöä uudennaisiin haasteisiin. Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksessa (Rooman sopimus 1957) määriteltiin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiksi:

- 1) maatalouden tuottavuuden kehittäminen,
- 2) maatalousväestön kohtuullinen elintaso,
- 3) markkinoiden vakauttaminen,
- 4) elintarvikkeiden saatavuuden varmistaminen ja
- 5) kohtuulliset kuluttajahinnat.

Samalla määriteltiin muut yhteisen maatalouspolitiikan peruselementit: yhteiset markkinajärjestelyt, yhteinen hintapolitiikka ja yhteinen rahoitus (MMM 2004).



EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja Suomen täydentävä kansallinen maatalouspolitiikka toi tullessaan sovellettavaksi myös Suomessa varsinaisesti 1.1.1995 alkaen, joskin siirtymäajoin, ratkaisevan muutoksen sekä maata koskevaan maatalouspolitiikkaan että maan maatalouteen.

EU:n maatalouspolitiikka on vuodesta 1995 lähtien muuttunut monin, tärkein tavoin, ja muutokset ovat vastaavasti koskeneet myös Suomea, joka on jäsenvaltiona ollut myös vaikuttamassa kehityksen suuntaan.

CAP:in myötä maataloudesta on tullut vertaansa vailla oleva eurooppalaistuneena sektorina. Vaikka CAP:in perustamisesta päätettiin jo samoihin aikoihin kun Euroopan talousyhteisö EEC syntyi vuosina 1957-1958, CAP alkoi varsinaisesti toteutua vasta vuoden 1968 paikkeilla, siirtymäaikojen jälkeen. CAP:ista muodostui pian ehdottomasti suurin EEC:n oman talouden menokohde, joka vaati selvästi yli puolet yhteisön kokonaismenoista. Ilmeni erilaisia ongelmia kuten maataloustuotanto vei EU-tuesta leijonanosan, ylituotanto paisuvine varastoineen oli ongelma ja oli riitoja Ison-Britannian kanssa, joka koki että CAP:in hallitseva asema EEC:n taloudessa oli liian suuri.

EEC:n ja myöhemmin EU:n yhteinen maatalouspolitiikka on olemassaoloaikanaan eri tavoin ohjannut maataloustuotteiden tuotantoa, sekä lisäämällä että rajoittamalla, kulutusta ja vientiä. Keinot ovat kohdistuneet sekä sisämarkkinoille että ulkomaankauppaan. Maatalouspoliittinen hallinnollinen hintojen asettaminen, tuotannon säättely ja yleinen väliintulo maataloustuote- ja elintarvikemarkkinoilla on ollut Euroopassa mittavaa. Vuodesta 1995 alkaen kaikki tämä on koskenut myös Suomea.

Maataloustuotannon sopeuttamista helpottavaa tukea Suomi sai luvan maksaa siirtymäkauden tukena viiden vuoden ajan EU-jäseneksi liittymisestään lähtien. Maataloustuotteiden markkinahinnat romahtivat Suomen liittymisen jälkeen puoleen vuoden 1994 tilanteeseen verrattuna, eivätkä EU:n ja Suomen valtion budjeteista maksetut tulotuet riittäneet takaamaan maataloustuottajille aiemman tasoista tulotasoa. Maatalouden tulojen pienenemistä nopeutti se, etteivät tuotantokustannukset laskeneet odotetulla tavalla eli tuottavuuskehitys ei ollut ennakoidulla tavalla nopeaa. Tilakoon kasvattaminen on nähty keinona sopeutua uuteen tilanteeseen olettamuksin, että suurilla

tiloilla tuottavuus on suurempi kuin pienillä. Pieniä ja keskisuuria tiloja on tämän vuoksi pyritty vähentämään maatalouspolitiikassa (Rannikko 2000).

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on kohottaa maatalouden tuottavuutta, taata viljelijäväestölle kohtuullinen elintaso, vakauttaa markkinoita, turvata huoltovarmuus ja taata kuluttajille elintarvikkeiden saanti kohtuulliseen hintaan. (Vihinen 1995). Tavoitteet pyrittiin 1990-luvulle saakka toteuttamaan ensisijaisesti markkinoiden kautta välitetyillä hintatuella ja sitä tukevilla toimenpiteillä. Hallinnollisella hinnanasetannalla pyrittiin turvaamaan maatalousväestön tulotaso ja sen kehittyminen sekä omavarainen maataloustuotteiden tuotanto (Ritson ja Harvey 1997; El-Agraa 2001). Kesäkuussa 2003 sovittiin EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistus ja se toi suuria periaatteellisia muutoksia maatalouden tukijärjestelmään. Toisaalta uudistus myös tarjosi kansallisesti valittavia vaihtoehtoja uudistuksen sovelluksiin yksittäisissä EU:n jäsenmaissa. Uudistuksen tarkoitus oli suunnata tuotantoa vastaamaan paremmin kysyntään ja parantaa maatalouden kilpailukykyä. Lisäksi sen tarkoitus oli edistää elintarvikkeiden laatua ja turvallisuutta sekä eläinten hyvinvointia ja ympäristöystävällisiä tuotantotapoja (EUROPA 2003).

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistus on tullut Suomessa voimaan 2006. Uudistus sisältää maatalouden markkinatukeen (CAP-tuki) suuria periaatteellisia muutoksia. Merkittävin muutos on, että tuki irrotetaan joko kokonaan tai osittain viljelijän tuotannosta, kuten kasvien viljelyaloista ja tilan kotieläinten määrästä. Tuotannosta irrotettu tuki ei enää vaikuta eri tuotantovaihtoehtojen keskinäiseen kilpailuun, kuten aiemmin kun käytössä on ollut yksittäisten kasvinviljelyaloihin ja kotieläinmääriin kytketty tuki (Lehtonen 2004). Tuotantosidonnaisuudesta luopumisen tavoitteena on, että viljelijät tekevät tuotantopäätöksensä markkinoilla vallitsevan tilanteen mukaisesti, jolloin poliittinen ohjaus tuotannosta vähenee ja samalla tuotantoa joudutaan sopeuttamaan.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on mietinnössään (7/2006) todennut, että tilatukijärjestelmän käyttöönotto ja CAP-tukien irrottaminen tuotannosta heikentävät entisestään motivaatiota niin tuotannon määrän kuin sen laadun osalta. Luonnonolosuhteista johtuen maamme tuotannon kustannustaso on kuitenkin kilpailijamaihin verrattuna korkea. Sen vuoksi on välttämätöntä saada koko maan tuotanto myös tältä osin pitkäaikaisen ja vakaan kansallisen tuen piiriin.

CAP:lla on kaksi politiikkaulottuvuutta, markkina- ja rakennepolitiikka, jotka molemmat rahoitetaan EU:n maatalouden ohjaus- ja takurahaston (EMOTR) kautta yhteisrahoitusperiaatteella. Markkinapolitiikka (mm. vientituet ja interventiojärjestelmä) on vienyt perinteisesti yli 90 % EMOTR:n varoista. Viime vuosina on alettu puhua myös kolmannelta ulottuvuudesta eli niin sanotusta pilarista, joka on maaseudun kehittäminen (Kola 2002).

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen merkittävin muutos on, että suurin osa EU:n peltokasvi- ja kotieläintuista irrotetaan tuotannosta ja yhdistetään tilatueksi. Siltä osin kuin tuki irrotetaan tuotannosta, on mahdollista kansallisesti päättää, kuinka irrotettu tuki jaetaan maataloilille. Uudistus sisältää maatalouden markkinatukeen eli niin sanottuun CAP-tukeen kolme suurta periaatteellista muutosta (Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 6/2004, Rannikko 2004).

1. Tuki irrotetaan joko kokonaan tai osittain viljelijän tuotantopäätöksistä, kuten eri kasvien viljelyaloista ja tilan kotieläinten määristä.
2. Tuotannosta irrotettava tuki maksetaan tiloille joko vuosien 2000-2002 tuotannon perusteella, tai tuki maksetaan kokonaan tai osittain tasasuuruksena peltoalan perusteella.
3. Tilalle vahvistettavasta CAP-tukioikeudesta tulee siirtokelpoinen niin, että tilat voivat ainakin rajoitetusti käydä tukioikeuksillaan kauppaa.

EU:n maatalouspolitiikan uusimmissa linjoissa maatalouslomituspoliittikkaa koskevan tarkastelun kannalta tärkeitä ovat linjoihin rakennetut sosiaalipoliittiset painotukset. Tätä kautta EU:n maatalouspolitiikka on saanut piirteitä, jotka ovat aikaisempaa selvästi voimakkaammin tuoneet sen samoilta politiikkakentille kuin jo syntymästään läsnä ollut suomalainen maatalouslomituspoliittikka. Yhtäältä EU:n maatalouspolitiikan uudemmat painotukset ja toisaalta suomalainen maatalouslomituspoliittikka liittyvät tärkeiltä osin myös toisistaan huomattavasti poikkeaviin kokonaisyhteyksiin. EU:n maatalouspolitiikalla on edelleen tuotannon ja sen määrien sääntelypolitiikan leima, joskin osittain nykyisin myös maaseutupoliitiikan leimaa. Suomen maatalouslomituspoliittikka kantaa sen sijaan edelleen ennen muuta sosiaalipoliittista ja osin tulopoliittista historiastaan juontuvaa talouspoliittista leimaa.

Kuitenkin niin viitattujen EU-maatalouspolitiikan uudempien piirteiden kuin suomalaisen maatalouslomituspoltiikan jo pitkäaikaisten ominaisuuksien kiistattomia leikkausalueita on maaseutupolitiikan kenttä. Tässä yhteydessä riittää, kun korostetaan, että kumpikin politiikka oletettavasti edistää suhteellisen pienimuotoisenkin maatalouden harjoittajien pysymistä ammatissaan, maaseudun yleistä elinkeinoaktiivisuutta ja muuta vireyttä ja maaseudun pysymistä vuoden ympäri asuttuna.

### 5.3.2 EU:n maaseutua koskeva koheesiopolitiikka

Koheesiolla tarkoitetaan sosiaalista, taloudellista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. EU:n koheesiopolitiikalla pyritään siihen, että kaikilla jäsenvaltioiden kansalaisilla olisi samanklaiset lähtökohdat asuinpaikasta riippumatta.

Koheesiopolitiikka on olennainen osa EU:n alue- ja rakennepolitiikka. Koheesiopolitiikka perustuu rakennerastoista (rahoitusvälineistä) annettavaan tukeen, johon on yhdistettävä kansallista julkista rahoitusta ja yksittäistä rahoitusta. Koheesiopolitiikkaa toteutetaan toimenpideohjelmien avulla, jotka on laadittu strategisten suuntaviivojen ja kansallisen rakennepolitiikkastrategian tavoitteiden mukaisesti. Toimenpideohjelmat on laadittu yhteistyössä Euroopan komission viranomaisten kesken. Yhteisön maaseudun kehittämisspolitiikka korostaa yhteisön koheesiopolitiikka, joka tarjoaa välineitä myös maaseudun kehittämiseksi. Komissio tekee kolmen vuoden välein arvion koheesiopolitiikan tuloksista ja vaikuttavuudesta. Euroopan koheesion etenemistä on selostettu tähän mennessä neljässä Euroopan komission koheesioraportissa.

Ensimmäinen koheesioraportti (1997) tuo esiin, ettei koheesiota lisätä edistämällä taloudellista kasvua köyhemmillä alueilla ja heikossa asemassa oleville yhteiskuntaryhmille muiden alueiden tai väestöryhmien kustannuksella. Taloudellisten olojen parantaminen ei ole päämäärä itsessään, vaan keino toisten päämäärien saavuttamiseksi. Tavoitteena on pyrkiä elintason ja elämisen laadun parannukseen sekä solidaarisuuden hyötyjen arvostamiseen. Lisäksi edellytetään, että kehitys on kestävä ja luonnonvarojen hyödyntäminen perustuu pitkän aikavälin näkemykseen.

Toisessa koheesioraportissa (2001) arvioidaan taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistymistä yhteisön eri politiikkojen valossa, jotka ovat sisämarkkinat, kilpailupolitiikka, yhteinen maatalouspolitiikka, työllisyys ja inhimillisten voimavarojen kehittäminen, ympäristöpolitiikka, tutkimus- ja kehittämispolitiikka, liikennepolitiikka, energiapolitiikka, yrityspolitiikka sekä yhteinen kalastuspolitiikka.

Vuoden 2004 alussa julkaistussa EU:n komission kolmannessa koheesioraportissa korostetaan kilpailukyvyn merkitystä. Raportissa todetaan, että jatkossa koheesiopolitiikka kytetään entistä läheisemmin Lissabonin strategiaan. Suomen alueellisessa kehittämisessä Lissabonin strategia tarkoittaa parhaimmillaan sellaisen aselman synnyttämistä, jossa maaseudut ja kaupungit saavat mahdollisuuden kehittyä omista lähtökohdistaan.

Neljännessä koheesiopolitiikan seurantaraporteissa (2007) on listattu neljä ensisijaista toimenpiteiden painopistettä, joita tulee noudattaa. Nämä ovat:

- suurempi panostus osaamiseen ja innovointiin,
- erityisesti pk-yritysten liiketoimintapotentiaalin vapauttaminen,
- vastaaminen globalisaation ja väestön ikääntymisen haasteisiin sekä
- kehitys kohti tehokasta ja yhdenmukaista EU:n energiapolitiikkaa.

Lissabonin strategian uudistamisen myötä koheesiopolitiikka on tunnustettu keskeiseksi yhteisön tason välineeksi, jolla edistetään kasvu- ja työllisyysstrategian täytäntöönpanoa (EU yleiskertomus 2006).

#### 5.4 Maatalous- ja sen kytkeytyminen sosiaalipolitiikkaan EU-jäsenvaltioissa

Tässä tutkimuksessa analysoidun kohteen, jota kutsutaan 'maatalouslomituspolitiikaksi', kokonaisuhteyksiin kuuluvat myös analogiset järjestelyt muissa maissa.

Useimmissa EU-jäsenvaltioista on voimassa ainakin jonkinlainen maatalousyrittäjien lomitusjärjestelmä. Järjestelmät ovat pisimmälle kehittyneet Pohjoismaissa. Keski-Euroopassa julkiset taloudet osallistuvat Pohjoismaita vähemmän järjestelmän organisoimiseen ja rahoittamiseen. Täysin yksityisellä pohjalla toimiva lomitus taas ei ole kalleutensa takia kaikkien yrittäjien saatavilla sikäli kuin sellaista sovelletaan, eli

kokonaan tai pääosin verovaroista tai niihin rinnastuvista varoista rahoitetut järjestelmät ovat universaaleimmat kaltaistensa joukossa (Eläketurvakeskus 2002. ”Kansainvälistä eläketietoa monesta näkökulmasta”, EU 2002).

Maatalousyrittäjien lomituspalvelut ovat eurooppalaisittain tarkastellen pisimmälle kehittyneitä Suomessa. Myös Ruotsissa ja Norjassa lomituspalvelujen järjestämisellä on pitkät perinteet Norjassa lomitusjärjestelmä oli käytössä jo vuonna 1974 ja Suomen Maatalousyrittäjien ja pienyrittäjien lomakomitea esittikin mietinnössään, että Suomessa toteutettaisiin lomitus Norjan mallin mukaisesti, että emännälle ja isännälle maksettaisiin erityinen lomakorvaus sekä järjestettäisiin lomittajia niille tiloille, joille sijaista on muulla tavoin vaikea saada. Lomaoikeuden perustana olisi työn sidonnaisuus, sillä sen ehtona olisi, että tilalla harjoitetaan kotieläintaloutta ja ettei tilalla ole eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta vakinaista palkkatyövoimaa (Haastattelu H. Haavisto 3.2.2006).

Vertailevalta katsantokannalta maatalouslomituspoliittikka näyttäytyy Suomessa sovellettavalta versioltaan alustavasti pohjoismaisen hyvinvointimallin erityispiirteenä huolimatta mallin lukuisista tiedossa olevista muutossuunnista. Suomalainen maatalouden lomituspjärjestelmä on ainutlaatuinen ja hyvä esimerkki innovatiivisesta järjestelmästä, joka parantaa maatalousyrittäjien työolosuhteita (Kotsioni 2007).

#### 5.4.1 Tapaturmat ja työkyvyttömyys

Maatalouslomitustoiminnan tarkastelun yhteydessä on syytä mainita, että useimmissa EU-jäsenvaltioissa tapaturmavakuutus on maatalousyrittäjille pakollinen. Kuitenkin esimerkiksi Tanskassa ja Isossa-Britanniassa tapaturmat korvataan sairausvakuutuksen piiristä eikä erillistä maatalousyrittäjien tapaturmavakuutusjärjestelmää ole. Vakuutuksesta korvataan sairauskuluja, ja useimmissa jäsenvaltioissa maksetaan myös sairauspäivärahaa tai muuta korvausta ansionmenetyksistä. Tapaturmapäiväraha kattaa useimmissa sellaista myöntävissä jäsenvaltioissa 65-100 % tapaturmaa edeltävän ajan tuloista (Knuuti, Vidlund 2006).

Maatalous on maailmanlaajuisesti yksi vaarallisimmista toimialoista, kaivos- ja rakennusalan ohella. Euroopassakin maatalous on luokiteltu tapaturma-alttiiksi.

Tapaturma-alttius on 30 % suurempi, kuin muilla toimialoilla. Työtapaturmien lisäksi myös ammattitaudit ovat yleisiä viljelijöillä (european agency for safety and health at work 2007, Kotsioni 2007).

Yrittäjien lakisääteisen tapaturmavakuutuksen kattavuus on selkeästi eläkevakuutusta vähäisempää. Useassa maassa yrittäjien lakisääteinen tapaturmavakuutus on vapaaehtoinen tai sitä ei ole järjestetty ollenkaan. Maatalousyrittäjät kuuluvat lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen pakollisesti useassa maassa. Yrittäjät on yleensä suojattu ainakin jossain määrin pysyvää työkyvyttömyyttä varten. Useimmissa maissa työkyvyttömyysturva on pakollinen ja perustuu yleiseen järjestelmään (Knuuti, Vidlund 2006).

#### 5.4.2 Sairausvakuutus

Maatalousyrittäjät kuuluvat jäsenvaltioissa tavallisesti yleisen sairaus- ja äitiysvakuutuksen piiriin, siitä riippumatta onko heitä varten perustettu esimerkiksi erillisiä tapaturmavakuutuksen järjestelmiä. Muutamia eteläisen Euroopan maita lukuun ottamatta maatalousyrittäjille maksetaan myös sairauspäivärahaa. Sen sijaan useissa jäsenvaltioista äitiyspäivärahan piiriin kuuluvat vain työssäkäyvät äidit, eivätkä maatalousyrittäjien puoliset (Eläketurvakeskus 2002, EU 2002).

EU-jäsenvaltioiden kesken esiintyy huomattavia eroja sosiaaliturvan ja sosiaalipalvelujen järjestelmissä. Esimerkiksi Iso-Britannia ja Irlanti toteuttavat etenkin Pohjoismaihin verrattuna jopa jossakin määrin marginaalista sosiaaliturvaa. Läntisen Keski-Euroopan maissa sosiaaliturvan korvaustaso on suhteellisen korkea, mutta maksettavat etuudet on sidottu ansiotuloihin enemmän kuin Pohjoismaissa ja perheen pääasiallisen elättäjän, eli useimmissa tapauksissa aviomiehen ansiotuloihin. Välimeren alueen EU-jäsenvaltioissa sosiaaliturvan taso vaihtelee suuresti. Sitä myös korvaa – kuten sinänsä keskimäärin huomattavasti korkeamman korvaustason Alankomaissa ja Belgiassa - esimerkiksi uskonnollisten yhdyskuntien tai muiden vapaaehtoisuuteen perustuvien organisaatioiden toiminta. Omaksi ryhmäkseen erottuvat Pohjoismaat kansanvakuutusjärjestelmineen. Siinä etuuksien taso on yleensä korkea ja ne myös kattavat universaalisesti koko väestön. (Maatalouspoliittisen työryhmän väliraportti, 12.6.1996.).

### 5.4.3 Työttömyysturva

Yrittäjiä ei yleensä ole vakuutettu työttömyyden varalta. Vanhoista EU-maista Suomen lisäksi ainoastaan Luxemburgissa, Ruotsissa ja Tanskassa yrittäjillä on oikeus työttömyysturvaan. Näistäkin maista Tanskassa työttömyysvakuutus on vapaaehtoinen samoin kuin ansiosidonnainen työttömyysvakuutus Ruotsissa ja Suomessa (Knuuti, Vidlund 2006, 31).

Uusissa jäsenmaissa työttömyysvakuutus kattaa yrittäjät Kyprosta, Latviaa, Maltaa ja Unkaria lukuun ottamatta. Sloveniassa vakuutus ei ole yrittäjille pakollinen, mutta heillä on mahdollisuus liittyä siihen vapaaehtoisesti. Puolassa maanviljelijöiden sosiaaliturva ei sisällä työttömyysvakuutusta. Virossa yrittäjillä on mahdollisuus vain valtion työttömyysavustukseen. Unkarissa yrittäjällä on mahdollisuus osallistua työllistymisohjelmiin ja saada sosiaaliavustusta (Knuuti, Vidlund 2006, 31). Taulukossa 8 on eritelty yrittäjien, mukaan lukien maatalousyrittäjien lakisääteinen sosiaaliturva.



Taulukko 8. Yrittäjien lakisääteinen sosiaaliturva Euroopassa.

(Knuuti , Vidlund , Eläketurvakeskus 2006).

	Eläkevakuutus		Tapaturma- vakuutus	sairaus- vakuutus	Työttömyys- turva
	Yleinen	erillinen			
Alankomaat	x				
Belgia		x		x	
Espanja		x	v, mv	v	
Irlanti	x				
Islanti	x		x	x	x
Iso-Britannia	x			x	
Italia		x	x		
Itävalta	x	x	x	x, me	
Kreikka		x	x		
Kypros	x			x	
Latvia	x			x	
Liechtenstein	x		x		
Liettua	x			v	v
Luxemburg	x		x	x	x
Malta	x		x	x	
Norja	x		v, mx	x	(mx)
Portugali	x		x	x	
Puola	x	mx	x	v	v
Ranska		x	v, mx	x, me	
Ruotsi	x		x	x	v
Saksa		x	x,v,mx	x, me	
Slovakia	x			x	x
Slovenia	x		x	x	
Suomi	x		v, mx	x	x,v
Sveitsi	x		v	v	
Tanska	x		v, mx	x	v
Tshekki	x			v	x
Unkari	x mv		x	x, mv	
Viro	x			x	

x = kyllä

v = vapaaehtoinen

mx = maatalousyrittäjällä lakisääteinen

mv = maatalousyrittäjällä vapaaehtoinen

me = ei koske maatalousyrittäjiä

## 5.5 Tiivistelmä luvun keskeisistä tuloksista

Luvussa luotiin ensinnäkin pitkittäiskatsaus maatalouden tulopolitiikkaan Suomessa vuodesta 1968 tämän tutkimuksen laadinta-ajankohtaan saakka. Tarkastelu paikansi omalla tavallaan myös maatalouslomituspoliitikan sen alusta ja alkuvaiheista alkaen.

Luvussa tarkennettiin kahdessa jaksossa maatalouslomituspoliitiikan suhteita maaseutupoliitiikkaan. Tarkastelua voidaan pitää niiltä osin sikäli ennakoivana, että maaseutupoliitiikka on edelleen monelta osin uusi, edelleen ”tulossa” oleva politiikka-alue-, -lohko ja -sektori. Joka tapauksessa se on vielä monessa mielessä vakiintumaton.

Laajahkosti tarkasteltiin luvussa EU:n CAP:ia eli yhteisöjen yhteistä maatalouspolitiikkaa. Oleellista on, että analogista sosiaalipoliittista leimaa, kuin mitä CAP on ollut saamassa muun muassa EU-tuen irrottamispyrkimyksinä tuen saajien harjoittaman tuotannon määristä, on jo vanhastaan ollut juuri esimerkiksi suomalaisessa maatalouslomituspoliitikassa. Luvussa selvitettiin myös EU:n koheesiopoliitiikan perusteita ja toimintaa. Aivan lopuksi tarkasteltiin maatalouslomituspoliitiikan rinnastuskohteita valikoiduissa muissa maissa sekä sosiaaliturvajärjestelmää Euroopassa.

## **6. MAATALOUSLOMITUSPOLITIIKAN KOKONAISYHTEYKSIEN JA SISÄLLÖN MUOTOUTUMINEN**

### **6.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta**

Tässä luvussa analysoidaan maatalouslomitukselle välittömästi merkittävien suomalaisten yhteiskunta- ja talouspoliittisten lohkojen muotoutumista. Kuten edellinenkin luku, tämä luku on jälleen ikään kuin spiraalisimaisesti kohoavan tarkastelun korkeampi aste. Aihepiiriin liittyen analysoidaan areenana ja toimintana muun muassa maataloustuloneuvotteluja erityisesti suhteessa maatalouslomituspoltiikkaan ja sen muotoutumiseen. Samoin analysoidaan sitä, miten maatalouslomitussjärjestelmä on saanut maassamme alkunsa ja miten se on muotoutunut ja muuttunut olemassaolonsa aikana. Tarkasteluun otetaan mukaan maatalouslomittajien työaika-asiat ja erityisenä kohteena aihepiiriin liittyvä lomitusrangastointi.

Lukuun kuuluu myös se, että luonnehditaan riittävässä laajuudessa maataloustuotannon ja sen ehtojen maatalouspolitiikan kehittymistä ja muuta muuttumista sekä asiaan liittyviä keskeisiä puolue- ja etujärjestökytkentöjä, siis niitäkin tarkentaen verrattuina tutkimuksen alkupuolella samasta asiasta vedettyihin johdatteleviin pikapiirtoihin. Samoin käsitellään Suomen Euroopan Unioniin liittymisen aikanaan aiheuttamia muutoksia maataloudessa sekä maatalouden tukipolitiikan kytkeytymistä muihin politiikkoihin. Tarkasteluun otetaan myös maatalouslomituspallulain muotoutuminen, sisältö ja toteutus. Luvun loppupuolella luonnehditaan suomalaisia maataloja maatalousyrittäjinä niiden 2000-luvun konkretiassa. Lopuksi pohditaan maaseutuyrittäjyyden luonnetta ja piirteitä sekä tehtävään halukkaiden yrittäjien mahdollisuuksia toimia maatalouslomituksen palvelutuottajina sekä asiaan liittyviä verotusongelmia.

### **6.2 Maatalouslomituksen esimuodot ja alkuvaiheet**

Maatalouslomituss valtion juridisesti sääntelemänä ja rahoittamana palveluna oli alkuvaiheessa poliittisesti arka ja kuohuttava vaihe. Keskustelua herättivät muun muassa MTK:n veroasiantuntijana työskennelleen Paavo Nuoksisen kannanotot siitä, että mikäli

maatalousyrittäjien lomitusta ei saada ”yhteiskunnan” järjestämiseksi palveluksi, asia on järjestettävä muulla tavoin viljelijöille valtiolta maksettavien suoritusten perusteella. Lomitusjärjestelmästä aiheutuvat kulut olisi lisätty elintarvikkeiden hintoihin. Tämä olisi aiheuttanut sen, että myöhemmin, muutaman kymmenen vuoden jälkeen, ei olisi enää tiedetty, että puuttuneita lomituspalveluista olisi koskaan korvattukaan (Haastattelu H. Tuomarla, 3.1.2005).

Syyskuussa 1970 MTK teki valtioneuvostolle esityksen viljelijäin vuosilomakysymyksen selvittämisestä. Hallitus asetti 1971 maatalousväestön ja pienyrittäjien lomakomitean, jossa puheenjohtajina toimivat KELA:n pääjohtajana 1971-1993 toiminut Jaakko Pajula ja myöhemmin MTK:n tutkimuspäällikkönä toiminut tohtori Liisa Sauli. Komitean tehtävänä oli selvittää ja tehdä tarpeelliset ehdotukset siitä, millä tavalla erityisesti karjatalouden piirissä omaa työtään tekeville viljelijöille voitaisiin järjestää mahdollisuus vuosiloman ja muun vapaa-ajan saamiseen niin, että se mahdollisimman oikeudenmukaisesti vastaisi muiden väestöryhmien etuja. Hannu Tuomarla toimi komitean sihteerinä (Sauli 1987, haastattelut: H. Haavisto 3.2.2006, H. Tuomarla 3.1.2005).

Vuoden 1970 eduskuntavaaleja sävytti kokemus maassa menossa olevasta nopeasta rakennemuutoksesta. Muun muassa teollisuus ja palveluelinkeinot laajenivat mutta maataloudessa siitä elantonsa saavien määrä väheni. Vuoden 1970 eduskuntavaaleja on kutsuttu protestivaaleiksi. Vaalien suurvoittajia oli silloisen Keskustapuolueen haastajaksi muodostunut Suomen Maaseudun Puolue SMP, joka aikaisemman maalaisliittolaisen johtajansa Veikko Vennamon johdolla sai 18 edustajanpaikkaa.

Suomessa oli 1970-luvulla poikkeuksellisesti poliittisten hallitusten ohella kolme virkamieshallitusta (Aura 1970 ja 1971, Liinamaa 1975), joista ensimmäinen oli Teuvo Auran hallitus. Vaikka kyseessä oli virkamieshallitus, presidentti Kekkonen tiedusteli ennen tehtävän antamista Auralle puolueiden näkemyksiä Auran pääministeriydestä. Keväällä 1970 presidentti Kekkonen sopi puolueiden kanssa siitä, että hallituksesta tulisi poliittinen, mutta suhde poliittisiin puolueisiin olisi sitova vain rajoitetusti. Keskusteluissa sovittiin myös puolueiden paikkamäärät. Sovittiin myös siitä, ettei mukaan tule kansanedustajia eikä puoluejohtajia (Murto 1994, 232).

Presidentti perusteli itse Auran valintaa sillä, että tämä oli talousasiantuntija ja että Aura suhtautui tasapuolisesti sekä työntekijä- että työnantajaleiriin, joihin hänellä oli hyvät suhteet (Murto 1994, 105, 106). Presidentti nimitti ylipormestari Teuvo Auran johdolla toimineen poliittissävyyisen virkamieshallituksen, jota syntyäkanaan kutsuttiin presidentin hallitukseksi. Auran hallituksen kokoonpano on esitetty liitteessä 3. Kansa alkoi kuitenkin pian kutsua sitä Auran vapaapalokunnaksi. Taustalla on juttu tulipalosta Turussa, jonka Auran kunnan vapaapalokunta ehti sammuttamaan ennen kuin varsinainen palokunta ehti paikalle. Tällöin oli kaupungin palomestari huudahtanut: ”Väärin sammutettu!” (Sorsa , 1998, 156). Vaikka oppositio oli ollut vuoden 1970 vaalien selvä voittaja, hallituksen muodostaminen oli vaalien jälkeen vaikeaa. Lopulta saatiin kokoon keskustan Ahti Karjalaisen II hallitus, vuosien 1966-68 hallitusten tapaan kansanrintamahallitus, joka nimitettiin heinäkuussa 1970. Siihen kuuluivat Keskustapuolueen lisäksi SDP, SKDL, RKP ja LKP.

Karjalaisen hallitus oli kuitenkin sisäisesti riitaisa. Syksyllä 1970 tulopolitiikasta ei syntynyt sopua SKDL:n vastustuksen takia, asia ratkesi vasta presidentti Kekkonen puututtua peliin. Vuoden 1971 keväällä SKDL jätti hallituksen, koska se ei hyväksynyt kahvin, sokerin ja tupakan hintojen korotuksia. Maataloustulosta syntynyt riita SDP:n ja keskustapuolueen välillä aiheutti syksyllä 1971 hallituksen hajoamisen. Presidentti Kekkonen määräsi myös eduskunnan hajotettavaksi, ja uudet vaalit pidettiin tammikuussa 1972. Karjalaisen II hallituksen kokoonpano on eritelty liitteessä 4.

Auran toinen virkamieshallitus muodostettiin lokakuussa 1971. Presidentti ilmoitti Auralle jo ennen kuin Karjalaisen hallitus jätti eronpyyntönsä, että jos maatalouskysymyksestä ei hallituksessa saada ratkaisua, hän hajottaa eduskunnan, määrää uudet vaalit ja pyytää Auraa pääministeriksi (Murto 1994, 106). Auran II hallituksen kokoonpano on eritelty liitteessä 5.

Ristiriidat maatalouspoliittisissa kysymyksissä olivat kaataneet Karjalaisen hallituksen ja osaltaan estänyt enemmistöhallituksen syntymisen uusien vaalien jälkeen. Asetettu sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus ilmoitti pyrkivänsä maatalouden tuloerojen kaventamiseen. Ylivoimaisesti keskeisin työtehtävä olisikin maatalouden tulosopimuksen päättäminen sekä uuden kolmivuotisen maataloustulolain valmistelu (Sorsa 1998, 231). Paasion II hallitus oli SDP:n vähemmistöhallitus, niin sanottu nappulaliiga.

Ministerivalinnat olivat hallituksen muodostajan käsissä. Siihen vaikutti muun muassa se, että puheenjohtaja Paasion asema puolueen johdossa oli 1970-luvulle siirryttäessä kiistaton (Murto 1994, 228). Paasion toisen hallituksen kokoonpano on eritelty liitteessä 6.

Poliittiset asetelmat olivat silloisessa punamultahallituksessa lomitusjärjestelmälle ja maatalousyrittäjien sosiaalipalvelujen parantamiselle suotuisat. Asiaa edesauttoi se, että tuolloisessa SDP:ssä esiintynyt pienviljelijäsiipi oli hankkeessa vahvasti mukana. Työ vaati onnistuakseen kuitenkin erään haastattelun mukaan paljon ideologista ja aatteellista uurastusta (Haastattelu H. Tuomarla 3.1.2005).

Suomen talouskasvu heikentyi ja silloisen ensimmäisen öljykriisin vuoksi Suomen kansantalouden kasvu-ura kääntyi alaspäin johtavaksi. Kun kasvu oli sodanjälkeisestä ajasta lähtien ollut keskimäärin viisi prosenttia vuodessa, jäätiin jatkossa kolmen prosentin paikkeille. Maatalouspolitiikassa luopumiseläkkeet, maatalouslomitus, pysyvä satovahinkojen korvaus ja asutusluottojen anteeksianto toteutettiin juuri ennen tuota taitetta (Pietiläinen 2004, 18). Maatalousyrittäjien lomituspalvelua voidaan luonnehtia ainutkertaisena sosiaalisena etuutena, joka on rakennettu aikanaan nykyisestä paljon poikkeavissa olosuhteissa.

1970-luvulla lomitusjärjestelmän kytkeminen osaksi tulopoliittisia neuvotteluja on ollut merkittävä linjaus, jonka vaikutukset ulottuvat myös tähän päivään. Tuolloin tulopoliittisissa sopimuksissa lomituspalvelu oli kytketty tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin, joissa säädeltiin myös maataloustuotteiden hinnat ja joiden osana käsiteltiin myös maatalouslomitusta ja sen edellyttämiä palveluja.

Ministeri Heikki Haavisto toimi MTK:n puheenjohtajana maatalouslomituspalvelujen syntyvaiheessa ja oli aktiivisesti luomassa järjestelmää. Myöhemmin hän toimi ulkoministerinä ratkaisevien EU-sopimusneuvottelujen aikaan. Tätä tutkimusta varten suoritettua haastattelun yhteydessä Heikki Haavisto laati tekstin, jossa hän kuvaa värikkäitä lomitustoiminnan perustamis- ja kehitysvaiheita. Teksti on luettavissa kokonaisuudessaan tämän tutkimuksen liitteestä 2.

Lomitusjärjestelmä oli myös sukupuolten välinen tasa-arvokysymys. Erään emännän sanat neuvottelutilanteessa ”käynti synnytyslaitoksella on ainut loma, mitä koskaan on ollut, vaikka meillä onkin neljä miestä.” Muuttunut yhteiskuntatilanne kuitenkin tiedostettiin, ja katsottiin, etteivät kodinhoitajat enää voineet työskennellä navetassa ja näin saatiin lomitusjärjestelmälle melko laaja poliittinen hyväksyntä (Haastattelu H. Tuomarla 3.1.2005).

Lomitusjärjestelmän luominen on ollut monivaiheinen ja moniulotteinen asia. Sosiaalipoliittisesta luonteestaan huolimatta lomitusjärjestelmän kytkeminen osaksi maataloustuloneuvotteluja on edellyttänyt strategista ajattelua, taitavuutta ja kykyä hallita monimutkaisia asiakokonaisuuksia. Järjestelmän alkuvaiheesta lähtien on haluttu varmistua siitä, että tilojen isännät ja emännät olivat todellisuudessa voineet irrottautua päivittäisistä työrutiineista, jolloin rahallista korvausta ei pidetty takeena loman pitämisestä. Kunnallisen lomitusjärjestelmän luominen on ollut suuri voimainponnistus. Kyse on ollut taloudellisesti merkittävästä asiasta, uuden hallintomallin luomisesta, minkä lisäksi on luotu aivan uusi ammattiryhmä, jonka ammattitaito perustui koulutukseen ja kokemukseen.

Laskeuduttakoon nyt tarkastelussa mikrotasolle. Eräs emäntä Savosta kuvaa kokemuksiaan siitä, mitä lomitustoiminnan alkuvaihe merkitsi maatalousyrittäjyyden konkretiassa.

”Lomatoiminnan alettua oli mukava päästä hetkeksi pois navetasta. Se oli monelle emännälle ainoa henkireikä. Silloin elettiin vielä useimmissa taloissa kolmen polven taloutta. Oli onni saada taloutta hoitamaan oikeat emännän korvikkeet, jos niin heistä voisi sanoa.

Yleensä lomamme oli lokakuussa, kun karja oli kiinni, ja peltotyöt suoritettu. Kyllähän maitotankissa oli käynyt aikamoinen pudotus, meillä oli korkea karjan keskituotos. Varmaankin AIV:tä ei ollut tarpeeksi. Muussa rehumäärässähän ei voinut olla suuria muutoksia. Karjakoon kasvaessa naapurin isäntä tai jokin poika kävi irrottamassa säilörehua. Meillä oli lietelanta ja putkilypsäjä. Lomittajat pitivät siitä kun ei ollut naisille raskasta lannan luontia”. (maatalousmuseo Sarka<sup>5</sup>).

---

<sup>5</sup> Maatalousmuseon keräämiä kirjoituksia aiheesta millainen on ollut maatalouslomittajan päivä

### 6.3 Maatalouslomittajien työaikakysymyksiä

Maatalouslomituspoliitiikan mukainen maatalouslomitustoiminta edellyttää maatalousyritykseen ja -yrittäjiin nähden ulkopuolisten henkilöiden, maatalouslomittajien, työsuorituksia. Maatalousyrityksissä ei perinteisesti ole noudatettu kiinteitä työaikoja, vaan maassamme tyypillisiksi muodostuneissa maatalousyrityksissä, jotka ovat olleet perheyriityksiä, yrittäjät (talonpojat, maanviljelijät, maatalousyrittäjät) tilalla työskentelevine perheenjäsenineen kuten puolisoineen, lapsineen, vanhempineen ja ehkä muinekin sukulaisineen ovat sesonkien mukaan työskennelleet ainakin ajoittain työtuntejaan laskematta. Tämä on omiaan aiheuttamaan hankalia haasteita maatalouslomitustoiminnalle ja sen palveluille.

Maatalouslomittajien työajan laskentaan oli jo maatalouslomitustoiminnan alkuvaiheissa kehitetty laskentajärjestelmä, jonka avulla pyrittiin yhtenäistämään maatalouslomittajien työaikojen arviointia. Työajan laskentajärjestelmän perusteena olivat tilan eläinmäärä ja tilalla eläinten hoitoon käytetyt työmenetelmät. Myös tilan koneistus, erityiset työtehtävät ja yleiset tuotanto-olosuhteet otettiin huomioon käsitteen ”lomituspäivä” pituutta määritettäessä. Laskentaohjelman avulla oli mahdollista arvioida lomituspäivän pituus erilaisilla tiloilla.

Työajan mitoituksen suurimmaksi hyödyksi lomittajat olivat kokeneet sen, että he saattoivat ennakoida ennen kutakin lomitustapahtumaa työajan ja tulevat työtehtävät. Kaiken kaikkiaan lomittajan oli helpompi kuin ilman mainittua laskentaa suunnitella omaa ajankäyttöään. Työajan laskentajärjestelmän myötä lomittajan työtehtävät tiloilla olivat selkiytyneet. Välttämättömiin karjataloustoihin kuulumattomat työtehtävät olivat rajautuneet pois (Jolkkonen 1998, 23.).

Maatalousyrittäjän piti vielä vuoteen 1996 saakka kantaa vastuu lomittajan työllistämisestä koko työpäiväksi. Laissa säädettiin niin kutsutusta työllistämisvelvoitteesta, joka koski kunnan järjestämiä lomituspalveluja käyttävien maatalousyrittäjien vuosilomaa ja viikkovapaata. Työllistämisvelvoite merkitsi sitä, että maatalousyrittäjä joutui osaltaan vastaamaan lomittajan työajan täyttymisestä, jos hänen tehtäväosuuttaan vastaava työtuntimäärä oli pienempi kuin se tuntimäärä, joka vastasi



tilalle osoitetun lomittajan työsopimuksen mukaista työaikaa. Velvoitteen toteuttamiseksi maatalousyrittäjä saattoi valita seuraavista vaihtoehdoista:

- vuosiloman tai viikkovapaan pitäminen samanaikaisesti toisen yrittäjän kanssa
- puuttuvien tuntien ostaminen noin 38 markan tuntimaksusta
- viikkovapaaseensa kuuluvien tuntien käyttäminen vuosilomapäiviensä täydennyksesi.
- lomansa tai viikkovapaansa käyttäminen kokonaisina päivinä, jolloin hänen lomatai viikkovapaapäiviensä määrä vastaavasti pieneni.

Työllistämisvelvoite poistettiin vuoden 1997 alusta. Perusteluna tälle muutokselle oli velvoitteen toteuttamisen hankaluus. Lisäksi työllistämistuntien laskeminen aiheutti paikallisyksiköissä runsaasti hallinnollista työtä, joka katsottiin osin liialliseksi. Kunnissa oli myös epäilty, että työllistämisvelvoite on juridinen este lomittajatyövoiman määrän sopeuttamiselle palvelujen todellista tarvetta vastaavaksi. Vuoden 1997 alussa siirryttiin mittaamaan lomittajan työpäivän pituutta, koska sen katsottiin kuvaavan aikaisempaa selkeämmin lomituksen kuuluvien tehtävien kuluvaan aikaan. Tarkoituksena oli myös korostaa enemmän lomittajan henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka saattavat vaikuttaa lomituspäivän pituuteen.

Nykyisin lomituspäivän pituuden määrittämistä varten maatalousyrittäjän on ilmoitettava vuosilomahakemuksen yhteydessä paikallisyksikölle tilansa kotieläinten määrä ja laatu sekä niiden hoidossa käytettävät työmenetelmät. Ilmoitus tulee tehdä myös tilalla vakituisesti karjataloustyötä tekevästä henkilöstä, myös niistä, joilla ei ole lomaoikeutta. Lisäksi on ilmoitettava, millä osuudella kukin tilalla työskentelevä hoitaa tilan välttämättömiä karjataloustehtäviä (MELA lomituksen avaimet).

Maatalouslomittajia on työajan vajaan jättämisen vuoksi osa-aikaistettu. Työn erityisluonteen vuoksi ei aina ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista, että lomittaja työskentelee vastaten yhtä useammasta tilasta samanaikaisesti. Päivittäiset karjanhoidon työhuiput ajoittuvat monessa tapauksessa samoihin kellonaikoihin. Muun muassa eläinsuojelullisista ja tuotannollisista syistä ei ole järkevää joustaa säännöllisestä päivärytmistä.

## 6.4 Lomitusrengastoiminta

Maatalouslomituspolitiikassa lomitusrengastoiminnalla tarkoitetaan vapaaehtoista maatalousyrittäjien yhteistyötä, lomituspalvelujen järjestämiksi. Lomitusrenkaaseen kuuluu yleensä neljästä kahdeksaan maatilaa, jotka ovat muodostaneet vapaaehtoisen yhteenliittymän lomitusten toteuttamiseksi. Lomitusrengas voidaan perustaa joko kunnallista lomittajaa käyttävien tilojen kesken, tai itse lomituksensa järjestävien tilojen kesken. Tavoitteena on, että tilojen lomitukset tekisi pääasiassa aina sama, renkaaseen nimetty lomittaja, joka tuntee kunkin renkaaseen kuuluvan tilan tuotanto-olosuhteet hyvin. Tällöin lomittaja kiertää etukäteissuunnitelman mukaisesti lomittamassa renkaaseen kuuluvia maatalousyrittäjiä. Tuttuun lomittajaan luotetaan ja häntä myös kuunnellaan. Lomitusrengas tuo viljelijät lähemmäksi päätöksentekoa ja auttaa ymmärtämään sitä vastuuta ja vaikutusmahdollisuuksia, joita heillä on lomituspalvelujen laadun ja sujumisen suhteen (Lahin & Mäkelä 2000, 60).

Lomitusrenkaaseen kuuluvalla yrittäjillä on näin paremmat mahdollisuudet vaikuttaa loma-ajankohtaan ja varmistaa tilan töihin perehtyneen ja oman tilan töihin koulutetun lomittajan palvelun. Rengaslomitus lisää yrittäjien ja lomittajien välistä yhteistyötä ja luottamusta sekä mahdollisuuksia tilalta irrottautumiseen. Lomittajan osalta lomitusrengastoiminta lisää luottamusta ja ammatin arvostusta, työn mielekkyyttä ja vähentää työn rasittavuutta, mahdollistaa kouluttautumisen ja ammattitaidon kehittämisen oman renkaan tilojen työtehtäviin ja lisää työn teon varmuutta (Mela lomituksen avaimet).

Jolkkonen on tutkimuksessaan selvittänyt miten lomitusjärjestelmän muutoksia on sovellettu kunnissa. Jolkkosen tutkimuksen ensisijaisena kohteena oli työajan laskentajärjestelmä, minkä lisäksi tutkimuksessa käsiteltiin lomituspalvelujen ongelmia sekä lomittajien että lomitustoimen vastuuhenkilöiden näkökulmasta. Tutkimukseen valittiin kuntia, joissa oli vähintään 100 lomituspalveluja käyttävää maatalousyrittäjää. Tutkimus kohdistettiin 30 kuntaan eri puolilla Suomea. Tutkimuskunnissa haastateltiin lomituspalvelujen vastuuhenkilöitä sekä lähetettiin kymmenelle maatalouslomittajalle kirjekyselylomake.

Jolkkosen (1997) tutkimuksessa kaksi viidestä vastanneesta lomittajasta oli lomitusrenkaan lomittajia. Kuitenkin lähes puolet kaikista lomittajista olisi mieluummin

työskennellyt lomitusrankaan lomittajana. Lomitusrankaassa työskentelevistä lomittajista 89 % halusi edelleen olla lomitusrankaassa työssä. Lomitusrankaan lomittajana työskennellessä tilan eläimet, työtavat ja ihmiset olivat entuudestaan tuttuja. Aamulla ei lomittajien mukaan tarvinnut jännittää töihin lähtiessä, löytääkö heti perille tilalle tai oppiiko uuden tilan työt helposti. Kiertävällä lomittajilla kului lomituspaiikkojen vaihdellessa jatkuvasti aikaa tilojen työtapojen opettelussa. Lomitusrankaassa tilan väki sen sijaan luotti tuttuun lomittajaansa.

Kiertävä lomittajan tutustui työssään erilaisiin tiloihin ja oppi uusia työmenetelmiä. Työpaikkoihin ei ehtinyt kyllästyä. Uudet tilat olivat myös haasteellisia ja ammattitaidonkin katsottiin säilyvän näin paremmin. Ajomatkat olivat kuitenkin raskaita ja lisäsivät lomittajalle aiheutuvia kuluja. Työtilaisuuksien vaihtelu vaikeutti myös lomittajan oman elämän suunnittelua, koska työlistat saattoivat kiertävillä lomittajilla muuttua lyhyelläkin varoitusajalla. (Jolkkonen 1997.)

Kuten jäljempänä tarkemmin esitetään, myös tämän tutkimuksen kysely- ja haastattelupohjaisen tiedonkeruun pohjalta saaduissa näkemyksissä tuotiin esille lomitusrankaan edut. Vastauksissa korostettiin erityisesti rengaslomituksen luotettavuutta ja rengaslomittajan ammattitaitoa verrattuna muuhun lomitukseen. Erityisesti painotettiin, että työstä irrottautuminen sujuu paremmin, kun tilalla on tuttu lomittaja.

## 6.5 Maatalouspolitiikan ja maaseutupolitiikan yhtymäkohtia

Suomen maatalouspolitiikka on muotoutunut pitkällä aikavälillä, joten maatalouslomituspoltiikan taustoittamisen helpottamiseksi on käytävä läpi jokseenkin pitkän ajanjakson kehitys. Suomalaisen maatalouden luonnetta selittävät edelleen huomattavassa mitassa 1910- ja 1920-lukujen vaihteen lainsäädännölliset ratkaisut jälkivaikutuksineen. Torpparilakina tunnettu laki säädettiin 17.7.1918 eli pian kansalaissodan jälkeen. Se koski torppareiden, mäkitupalaisten ja lampuotien eli kokotilan vuokraajien oikeutta lunastaa vuokra-alueensa. Jo 1910-luvulla aloitettu lainvalmistelu jäi kesken kansalaissodan ja sitä edeltäneiden epävakaiden aikojen johdosta. Lex Kalliona tunnettu maanlunastuslaki vuodelta 1922 tähtäsi siihen, että vuoden 1918 lain nojalla maansa lunastamaan päässeet maanvuokraajat pystyisivät hankkimaan itselleen lisämaita tilojensa elinkelpoisuuden nimissä. Myös maaseudun

maattomille tarjottiin mahdollisuus saada maata kohtuuehdoin viljeltäväkseen. Samana vuonna 1922 vuoden 1918 laki laajennettiin koskemaan myös pappiloiden ja kruunun torppareita.

Paitsi 1910- ja 1920-lukujen taitteen lainsäädännölliset ratkaisut, myös talvisodan ja jatkosodan jälkeinen ja myöhempi asutuslainsäädäntö vaikutti huomattavasti maatalousyrittäjyyden laajuuteen ja luonteeseen. Oleellista on, että syntyi pääasiassa pieniin tai pienekköihin tiloihin perustuva maatalouden malli, johon liittyi yksityismetsätalouden täydentävä rooli sekä kausiluontoisen metsätyön merkitys monen pienviljelijän ansiolähteenä siihen saakka, kunnes koneistuminen ja ammatillistuminen muutti metsätöiden luonteen 1960- ja 1970-lukujen taitteeseen tultaessa.

Maataloudessa ja maatalouspolitiikassa tapahtui toisen maailmansodan jälkeen edelleen merkittävä murros, jota edelsi sodanjälkeinen asutustoiminta. Asutustoiminnan myötä maaseudun väestö ja tilamäärät kasvoivat aina 1950-luvun lopulle saakka. Vuosisadan alusta 1960-luvulle kestänyttä jaksoa voidaan pitää maaseudun kulta-aikana (Katajamäki & Kaikkonen 1991, 21-36; Rajalin 1997, 5-6). Vuonna 1956 syntynyt maataloustulojärjestelmä teki viljelijöistä leimallisesti tuottajia. Maaseudun toiminnalliseksi ytimeksi tuli päätoimisuuteen perustuva viljely ”valtiovallan erityisessä suojeluksessa”. Maataloustuottajien keskusjärjestö MTK kävi omat neuvottelunsa maataloustuloratkaisusta palkansaajia koskevien neuvotteluiden rinnalla. Maatalouden hinnat sidottiin palkkakehitykseen maataloustulolailla (Saukkonen 2007).

Viitattuun maatalouspolitiikan malliin nähden ensimmäiset aikaisempaan verrattuna todelliset uudet maaseutupoliittiset linjaukset tehtiin vuonna 1985 ilmestyneessä aluepolitiikkatoimikunnan mietinnössä. Näitä linjauksia täydensi valtioneuvoston periaatepäätös vuonna 1987. Maaseutupoliitiikan päämääräksi määriteltiin maaseudun elinvoiman turvaaminen, maaseutuväestön elinolojen parantaminen ja riittävän väestöpohjan säilyminen. Tärkeäksi nähtiin maaseudun asukkaiden omatoimisuus. Läpimurto maaseutupoliitiikan muotoutumisessa oli vuonna 1988 järjestetty Euroopan maaseutukampanja. Silloin perustettiin valtakunnallinen maaseutuprojekti sovittamaan yhteen maaseutuun kohdistuvia sektoripoliittikkoja. Maaseutuprojektin vastuuministeriöt olivat sisäasiainministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö (Katajamäki (2001(a)10, Valtakari 1999 38-39). Kaiken kaikkiaan, tarkasteltava murros saattoi myös

maatalouslomituspoliittikkaa uusiin kokonaisyhteyksiin, joissa korostuu maaseutupoliittikka, maatalouspolitiikan ohella joskaan ei korvaten jälkimmäistä. Mielenkiintoinen seikka on, että valtioneuvoston periaatepäättös valmisteltiin Sorsan kansanrintamahallituksessa ja toimeenpano tehtiin Holkerin KOK-SDP hallituksessa.

Suomen maaseutukampanjatoimikunta esitti loppuraportissaan kymmenen periaatetta maaseudun kehittämiseksi (Maaseutukampanjatoimikunta 1989):

1. Huomion kiinnittäminen maaseudun henkisiin voimavaroihin
2. Olemassa oleva kulttuuriympäristö rakentamisen lähtökohdaksi
3. Elävä maaseutu on toimivien yhteisöjen alue
4. Nuorten ja naisten asema maaseudulla erityishuomion kohteeksi
5. Sektoreista alueellisten kokonaisuuksien kehittämiseen.
6. Maaseudun alueellinen erilaistuminen vaikuttamaan suunnitteluun ja kehittämiseen, erityisesti syrjäseudut huomion kohteeksi
7. Ylhäältä ohjaamisesta paikalliseen aloitteellisuuteen
8. Julkisen ja yksityisen sektorin väliset raja-aidat nurin
9. Elinkeinojen kehittämisen perusta on maaseudun luonnonympäristössä omassa kulttuuri- ja raaka-aineperustassa
10. Maatalouspolitiikasta on siirryttävä maaseutupoliittikkaan

Ensimmäisen maaseutuohjelman perusteella hallitus antoi eduskunnalle vuonna 1993 maaseutupoliittisen selonteon Esko Ahon johtama ”porvarihallitus” oli silloin hallitusvastuussa. Maaseutupoliitiikan tehtäviksi määriteltiin maaseudun elinkeinojen uudistaminen, palveluverkon toimivuuden takaaminen, asuin ympäristön laadun parantaminen, yhdyskuntarakenteen kehittäminen sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestävä hyödyntämisen edistäminen (Valtakari 1999, 40).

Vuonna 1996 maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmä, julkaisi toisen maaseudun kehittämisohjelman ”Toimiva maaseutu”. Nyt hallitusvastuussa oli SDP:n Paavo Lipposen I hallitus, ja päähallituspuolueet olivat SDP ja kokoomus, keskusta oli oppositiossa. Ohjelmassa oli yli 90 kehittämis ehdotusta. Niiden toteutumisprosentti oli huomattavasti parempi kuin ensimmäisen maaseutuohjelman ehdotusten. Maaseutupoliitiikan vaikeudesta kielii kuitenkin Toimiva maaseutu – ohjelman

toteutumista arvioineen raportin otsikko ”Maratonia suossa” (Uusitalo, 1998). Maaseudun kehittämisessä on kaiken kaikkiaan oleellista, mikä ”arvo” maaseudulle annetaan yhteiskunnassa ja millainen rooli sille määritellään alueellisessa työnjaossa.

## 6.6 Maatalouslomituspoliitiikan keskeiset etu- ja puolueyhmittymät

Puolueorganisaation perustana on puoluejäsenyys. Vaikka puolueet ovat yhdistyksiä, joihin kuuluminen on vapaaehtoista, niistä on annettu erityinen säädös, puoluelaki. Samoin eduskunnassa edustettuina olevat puolueet ovat oikeutettuja puoluetukeen, jota varten valtio sijoittaa talousarvioonsa erityiset määrärahat. Puolueilla on myös tiettyä etulyöntiasemaa ajatellen ehdokasasettelua vaaleissa. Käytännössä maan hallitukset ovat nimenomaan puolueiden keskinäisten sopimustensa perusteella muodostettuja, ja odotettavissa on, että pääministerin salkun saa jonkin kolmen suurimman puolueen puheenjohtajista, mikäli puolue on menestynyt pidetyissä eduskuntavaaleissa ja osallistuu hallitusvastuun kantamiseen.

Toisin kuin intressiryhmät, puolueet käsittelevät laajaa yhteiskunnallisten kysymysten aihepiiriä, jonka ne usein yhdistävät enemmän tai vähemmän kiinteiksi ohjelmallisiksi kokonaisuuksiksi. Suomen puoluekenttä on pääasiassa eduskuntavaaleissa, nyt jo runsaiden 100 vuoden ajan noudatetun, suhteellisen vaalitavan johdosta varsin hajanainen, mutta toisaalta puoluekenttä on sikäli varsin vakaa, että kolme suurinta nykyistä puoluetta olivat merkittäviä jo 1920-luvulla, keskusta oli tuolloin maalaisliitto. Poliittinen puoluekenttä on sen sijaan maatalousintressien suhteen varsin selväpiirteinen ja pysynyt pääosin sellaisena koko itsenäisyyden ajan. Maalaisliitto-keskusta on ollut kauan suuri ja selvä maatalous- ja maaseutuasioiden puolue, joskin kansantalouden tuotantorakenteiden muuttumisen johdosta sillä on myös ollut lisääntyvästi piirteitä yhtenä kolmesta suuresta yleispuolueesta. Sen kilpailijat, joista merkittävin oli Suomen maaseudun puolue, ovat menestyneet korkeintaan lyhyehkön ajan. Suomen puoluepoliittiset linjaukset lienevät myös syynä voimakkaille maatalousdebateille varsinkin vaalivuosina. Tosin EU-aikana tämä aihepiiri on menettänyt vetovoimaansa kotimaisessa keskustelussa. Oman kysymyksensä muodostaa se, missä määrin keskustan asema maaseudun kiistattomana valtapuolueena oli aiheuttamassa sitä, että EU-jäsenyyden kannatus maassamme oli vuoden 1994 EU-kansanäänestyksessä suurempi kuin Ruotsissa ja selvästi suurempi kuin

Norjassa, jossa äänestäneiden enemmistö hylkäsi jäsenyyden, kuten maassa oli tapahtunut jo vuonna 1973.

Viime vuosikymmenten maatalouspolitiikassa poliittisena kaikupohjana on useimmiten ollut maatalousasioiden näennäisten äärilaitojen keskustan ja SDP:n pitkäaikainen hallituskumppanuus. Vuoden 1966 SDP:n suuren vaalivoiton ja sitä seuranneiden tiettyjen yhteiskunnallisten muutospaineiden purkautumisen tuomasta Rafael Paasion johtamasta itsenäisyytemme ajan 50. hallituksesta lähtien keskusta ja SDP tekivät punamultayhteistyötä konsensuksen hengessä lähes taukoamatta kaksi vuosikymmentä vuoteen 1987 asti. Sitä seurasivat muuttuvammat hallituskoalitiot: Kokoomus-SDP 1987-1991, keskusta-kokoomus 1991-1995, SDP-kokoomus-vasemmisto 1995-1999 ja 1999-2003 mutta sitten jälleen ”punamultahallitus” keskustan puheenjohtajan Matti Vanhasen johdolla vuodesta 2003.

Maatalousministerinä useimmin eli, neljä kertaa, eri hallituskoalitioissa vuoden 1960 jälkeen toimi maalaisliitto-keskustapuolueen Johannes Virolainen (maan 46., 47., 59. ja 60. hallitukset). Yli 6 000 hallituspäivällä eniten ministerinä maan historiassa toiminut Virolainen työskenteli lisäksi muissa hallituksissa muun muassa pää-, valtiovarain- ja opetusministerinä. Toimitusministeriöissä ovat maatalousministerin tehtäviä hoitaneet sekä akateemiset henkilöt (professori Nils Westermarck 1970) että etujärjestöissä työskentelevät henkilöt (mm. MTK:n puheenjohtaja Veikko Ihamuotila 1975). Kaudella 1995–2001 Suomessa vallitsi sikäli maininnan arvoinen tilanne, että SDP:n ja kokoomuksen johtamissa kahdessa poliittisessa hallituksessa oli epäpoliittinen eli sitoutumaton maa- ja metsätalousministeri, maatalous-metsätieteidentohtori Kalevi Hemilä. Hän siirtyi ministerin tehtävistä vuonna 2002 Elintarviketeollisuusliiton toimitusjohtajaksi ja pian vakuutusalan johtotehtäviin (Kola, 2002).

MTK:n rooli maatalouspolitiikan teossa on ollut keskeinen kun ajatellaan etujärjestön suoraa että välillistä vaikutusvaltaa. Tuottajajärjestön (tai tuottajajärjestöjen eli MTK:n ruotsinkielisen SLC:n) itse asiassa virallinen asema maataloustuloneuvotteluissa valtion vastapuolena ennen EU-jäsenyyttä vahvisti ja takasi MTK:n taloudellista vaikutusvaltaa ja tarjosi sille mahdollisuuden vaikutuskeinojensa soveltamiseen. MTK tuottajajärjestönä on pystynyt esiintymään yhtenäisenä niin tuloneuvotteluissa kuin yleisessä edunvalvonnassa. Keskustapuoluevaltaisuus maa- ja metsätalousministeriössä vahvisti entisestään

tuottajajärjestön asemaa kotimaassa ennen EU-jäsenyyttä. Maatalousyrittäjien korkea järjestäytymisaste MTK:hon ja vahvat yhteydet osuustoiminnalliseen elintarviketeollisuuteen sekä keskustapuolueeseen ja siten keskusta-nimiseen puolueeseen vahvistivat edunvalvontatyön tehokkuutta ja antoivat MTK:lle poliittista painoarvoa. Maatalousväestön jatkuvan vähenemisen ja EU-jäsenyyden tuomat muutokset ovat vähentäneet MTK:n vaikutusvaltaa valtakunnan politiikassa. EU-tasolla suomalaiset tuottajat vaikuttavat toisaalta nykyisin Euroopan tuottajajärjestöjen yhteisorganisaation COPA:n (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) välityksellä, jonka EEC:n kuudesta jäsenvaltiosta olevat maataloustuottajat perustivat 1958. COPA on kanava myös CAP:iin vaikuttamisessa (Kola 2002).

MTK:n ja keskustapuolueen ja myöhemmin keskusta-nimisen puolueen välillä on ollut läheinen riippuvuussuhde. Kovimmalle tämä suhde on ilmeisesti joutunut EU-jäsenyyteen sitten johtaneen prosessin yhteydessä, kun pääministeri Esko Ahon (kesk) johdolla Suomi “vietiin” EU:n jäseneksi. Jäsenneuvottelujen avaintehtävään ulkoministeriksi yllättäen keväällä 1993 nousi MTK:n puheenjohtaja Heikki Haavisto, EU-maataloussopimuksen keskeinen rakentaja Esa Härmälä siirtyi ulkoministeriöstä MTK:n puheenjohtajaksi vuonna 1994. (MTK 90-vuotta, Tarkka, 2002, 374.)

1990-luvun alussa pääjohtaja Kalevi Hemilän johdolla maatilahallituksessa tehtiin maatilatalouden rakenneohjelma, mikä herätti voimakasta vastustusta MTK:n piirissä ‘rajuna rakennemallina’. Samaan aikaan ajoittuneessa Maatalous 2000 -komitean tarkistustyöryhmässä 1990-1992 ei pystytty saamaan aikaan merkittäviä muutosehdotuksia maatalouspolitiikassa. Ratkaisu säilyttämisen ja kehittämisen välillä jäi tekemättä. EU-kysymykset olivat vasta tulossa (Kola 2002).

Vuosina 1993-94 linjattiin Suomen hinta- ja markkinajärjestelmiä maataloustulolain uudistuksessa suhteessa EU:n CAP-järjestelmiin. Tämä tehtiin pitkälti pakon edessä ja myöhään, jotta se olisi suuremmalti edistänyt maan maatalouden EU-sopeutumista tai kansainvälistymistä erityisesti GATT:in prosessien mukaisesti ajatellen sopeutumista maataloustuotannon ja elintarvikkeiden maailmankaupan esteiden asteittaiseen purkamiseen. Muutostarpeet olivat toisaalta maassamme tiedossa jo aiemminkin, mutta muutoksia varten tarvittavat keinot eivät ole konkretisoituneet. Myöhemmin liikkumavara keinovalintoja ajatellen oli EU:n CAP-sääntöjen ja budjettikurin vuoksi entistä niukempi.



Lisäksi Suomen hallitus on jo 2000-luvun alussa aikonut uusien kansallisen maatalouspolitiikan tavoitteiden mukaan kunnianhimoisesti toimia CAP:n kehittämiseksi tasapuolisemmaksi sekä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävämmäksi (Kola 2002).

Arvioitaessa maatalouspolitiikan tuloksellisuutta on kysyttävä, kuinka kirkkaasti politiikan tekijät ovat pitäneet mielessään sen, mistä maatalouspolitiikassa on ja voisi olla kysymys. Maatalouspolitiikkaa voidaan luonnehtia tarkoin harkituksi toiminnaksi maatalouselinkeinon liittyvien tavoitteiden määrittelemiseksi ja yhteensovittamiseksi sekä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi käyttämällä mahdollisimman tehokkaasti mielekkäitä keinoja, jotka samalla edesauttavat tai mahdollisimman vähän estävät talous- ja yhteiskuntapolitiikan muiden tavoitteiden saavuttamista (Ihamuotila & Kola 1997). Tavoite- ja keinosynergiaa maatalouspolitiikan sisällä sekä maatalouspolitiikan ja muiden politiikka-alueiden välillä tarvitaan, kansallisesti ja kansainvälisesti, jotta politiikan epäonnistumisilta, sekä mielessä ”policy failures” että ”government failures”, välttyttäisiin.

#### 6.7 Maatalouden tukemisen kytkeytyminen muihin politiikkalohkoihin

Matti Vanhasen johtama keskustan ja SDP:n tärkeimpinä hallituskumppaneina varaan rakentuva Suomen hallitus totesi talousarvioehdotuksessaan vuodelle 2006, että maatalouden tulee muodostaa maaseudun elinvoiman keskeisen perustan. Maatalouteen liittyviä toimenpiteitä ja resurssien käyttöä ohjaavat hallituksen mukaan pääosin EU:n tai koko valtakunnan tasolla tehdyt päätökset, joilla on merkitystä myös alueiden kehittämisen näkökulmasta. Hallitus katsoi, että maataloustuella on ratkaiseva vaikutus ydinmaaseudun kuntien tulonmuodostukseen ja kerrannaisvaikutusten kautta työllisyyteen koko elintarvikeklusterissa eli siinä ryppäässä, jossa on kysymys niin maataloustuotannosta kuin sen jatkojalostuksesta elintarviketeollisuudessa. Maatilojen investointi- ja muut rakennetuet kohdistuvat maaseutualueille ja ovat maatalouden tuottavuuden kasvun ja maataloustuotannon säilymisen perusedellytyksiä. Maataloustuen alueellisia vaikutuksia hallitus halusi mitata muun muassa maatalouden tulokehityksellä eri osissa maata. (Liite 2 Hallituksen esitykseen Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2006).

Maatalouspolitiikan vaikutuksia voidaan arvioida myös muun muassa terveyden ja työllisyyden kannalta sekä kehittämällä politiikkavälineitä maatalous- ja maaseutunäkökulman huomioimiseksi tehokkaalla tavalla eri sektoripolitiikoissa kuten energia-, liikenne- ja ympäristöpolitiikassa. Tältäkin osin on kysymys maatalouspolitiikan kytkennöistä muihin politiikkalohkoihin osana maatalouslomituspoltiikan laajoja ajankohtaisia kokonaisyhteyksiä.

On pääteltävissä, että maatalouspolitiikka on vähitellen yhä enemmän sidoksissa maaseutupolitiikkaan (UM 2005). Keskeinen kysymys on kuitenkin, tuoko tuo ilmoitettu uusi ”kestävän kehityksen” politiikkakehikko jotain uutta perinteisesti harjoitettuun sosiaali- ja terveystolitiikkaan, koulutuspolitiikkaan, aluepolitiikkaan sekä muihin politiikkalohkoihin, jotka nekin osaltaan kytkeytyvät niin maatalous- kuin maatalouslomituspoltiikkaan.

#### 6.8 Maatalouslomituspoltiikan muutostarpeita EU-jäsenyyden alusta lähtien

Euroopan Unionin jäsenyyden myötä Suomessa siirryttiin kansallisesta maatalouspolitiikasta soveltamaan Unionin yhteistä maatalouspolitiikka CAP:ia. EU-jäsenyys on epäilemättä tuottanut lisää taloudellista nettohyvinvointia kansantaloudelle ja kansakunnalle. Kielikuvia käyttäen toisaalta yhdessä yössä Euroopan Unioniin liittymisen jälkeen maataloudessa kuokka on ollut pakko vaihtaa kynään ja raivattava pellon sijasta paperipinoa. EU-jargonia soveltaen: säiden lisäksi viljelijän päätä vaivaavat nyt muun muassa ”agendat” ja ”naturaat”. Myös teknologinen kehitys sekä EU-välitteisesti, että muuten, kuten uusi geenitekniikka ja toivottavasti jo voitettu ”hullun lehmän tauti” haastavat maataloutta.

Muutos 31.12.1994-1.1.1995 oli niin radikaali, että on luonnehdittu, kuinka yhdessä yössä maatalousyrittäjän tuottamasta sianlihakilosta tuli pastilliaskin arvoinen. Maaseudun tukiverkoston kokemuksissa kuvataan radikaalia muutosta seuraavasti: ”Tunsimme masennusta, katkeruutta, vihaa ja nöyryyttämistä. Koimme, että meidän työomme ja toimeentulomme oli uhrattu EU:lle. Tuli kollektiivinen suru” (P Kulhomäki, 2002). ”Kyliltä” alkoi kuulua EU:hun liittymisen jälkeen viestejä siitä, etteivät kaikki jaksaa muutoksen kourissa, vaan jotakin uutta on tehtävä heidän auttamisekseen. Viljelijöiden kanssa tekemisissä olevat työntekijät kuten lomituss- ja neuvontahenkilöstö,

Mela-asiamiehet ja maaseutusihteerit tunsivat voimattomuutta kohdatessaan vaikeuksissa olevan maanviljelijän: miten hänen tuli suhtautua ja miten häntä voisi auttaa? (Immonen & Ahonen 2002).

Edelleen jatkuvassa nykyisessä maatalouden murrosvaiheessa lukuisat pienet karjatilat ovat lopettaneet ja useat vielä lopettavat kotieläintuotannon kannattamattomana, ja tuotanto keskittyy suuriin yksiköihin. Kotieläintuotannosta luopuneet tilat ovat siirtyneet ja siirtynevät edelleen kasvinviljelytiloiksi. Näillä karjataloudesta luopuneilla viljelijöillä on tarvetta ja halukkuutta erilaisten sivuelinkeinojen luomiseen. Tällöin esimerkiksi lomituspäalvelujen tuottaminen olisi eräs sivuelinkeinomahdollisuus. Sitä tukee karjasta luopuneiden maatalousyrittäjien kenties rikkumattoman tuoreena säilynyt ammattitaito, jota karjatalouden lomitustehtävät olisivat omiaan pitämään yllä ja ehkä edelleen parantamaan.

## 6.9 Maatalousyrittäjien lomituspäalvelulain muotoutuminen vuonna 1996

Paavo Lipposen I hallituksen ohjelmassa 1995 oli tavoite leikata maatalouden lomituksesta aiheutuvien kustannuksia 250 miljoonalla markalla. Tavoite pyrittiin saavuttamaan muuttamalla lomituspäalvelusäännöksiä ja uusi lomituspäalvelulaki (1677/1995) tuli voimaan vuoden 1996 alussa. Säännösmuutokset eivät kuitenkaan vähentäneet kustannuksia tavoitellulla 250 miljoonalla markalla ja jo tuolloin arvioitiin, että vuodelle 1996 asetetusta säästötavoitteesta huomattava osa jää toteutumatta. Tämän johdosta lomituspäalvelujen sisältöä koskevia säännöksiä tarkistettiin uudelleen ja uusi lomituspäalvelulaki 1231/1996 tuli voimaan 1.1.1997. Tässä tarkastelussa paneudutaan vuonna 1996 säädettyyn lomituspäalvelulakiin ja sen merkittävimpiin uudistuksiin.

### 6.9.1 Hallituksen esitys HE 190/1996

Hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uusi maatalousyrittäjien lomituspäalvelulaki, jonka tarkoituksena oli kumota tuolloin voimassa ollut laki maatalousyrittäjän lomituspäalveluista. Maatalousyrittäjän oikeudet lomituspäalveluihin oli tarkoitus säilyttää pääosin ennallaan. Hallitus esitti, että maatalousyrittäjällä olisi oikeus

saada vuosilomaa varten lomituspalveluja 22 päivää vuodessa sekä sijaisapua enintään siksi ajaksi jona hän on tilapäisen syyn vuoksi estynyt hoitamasta maatalousyrittäjästä.

#### Esitetyt muutokset

Esityksessä vuosilomaa ja sijaisapua koskevat säännökset ehdotettiin säilytettävän ennallaan, paitsi työkyvyttömyyden perusteella annettavan yhtäjaksoisen sijaisavun kestoa rajoitettiin pääsääntöisesti 365 päivään. Esityksen mukaan eräissä tapauksissa sijaisavun antamista voitiin jatkaa pitempäänkin.

Laissa esitettiin poistettavaksi maatalousyrittäjien oikeus viikkovapaaseen ja sen asemesta vuosilomaan oikeutetulle maatalousyrittäjälle esitettiin mahdollisuutta ostaa kunnan kuukausipalkkaisten lomittajien työpanosta enintään 100 tuntia vuodessa hintaan, joka kattaisi vain osan lomittajan palkkauksesta aiheutuvista kustannuksista. Maksullista lomittaja-apua ehdotettiin järjestettäväksi, jos kunnalla oli lomittajatyövoimaa vapaana. Lomittaja-avusta ehdotettiin perittäväksi tuntimaksu, jonka suuruus vastaisi kuukausipalkkaisten lomittajan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaista alinta peruspalkkaa lisättynä kahdella kokemuslisällä. (Lomittaja-avun tuntimaksuksi muodostuisi lokakuussa 1996 toteutettavan palkkojen tarkistuksen jälkeen noin 39 markkaa.)

Ehdotuksessa säilytettiin maatalousyrittäjälle jo aikaisemminkin tarjolla ollut mahdollisuus valita, kunnan järjestämät lomituspalvelut tai vaihtoehtoisesti järjestää lomitus itse, jolloin yrittäjällä oli oikeus saada kunnalta korvaus. Aikaisemmin voimassa olleen menettelystä poiketen itse lomituksensa järjestävä maatalousyrittäjä saattoi palkata lomittajaksi myös henkilön, joka asui hänen kanssaan samalla tilalla, ei kuitenkaan toista maatalousyrittäjää, jolla oli myös oikeus lomaan samalta tilalta. Jos lomittaja olisi maatalousyrittäjään työsuhteessa, lomituksesta maksettava korvaus säilyisi aikaisemmalla tasolla, mutta jos lomittajana toimisi lomituspalveluja tarjoavan yhteisön palkkaama tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva lomittaja, korvauksen taso olisi hiukan korkeampi.

Esityksessä ehdotettiin, että kuukausipalkkaisten lomittajien määrä tuli suhteuttaa kunnan järjestämiä lomituspalveluja käyttävien maatalousyrittäjien määrään ja asetuksella

tultaisiin tarkentamaan, kuinka monta kuukausipalkkaista lomittajaa suhteessa maatalousyrittäjien määrään kunnassa saattoi olla.

Aiemmin kunnilla oli velvollisuus järjestää lomituspalvelut, jolloin sosiaalihalitus toimi lomituksen keskushallintoviranomaisena ja lääninhallitukset lomituksen aluehallinto- ja valtionapuviranomaisina. Esityksessä ehdotettiin, että lomituspalvelujen toimeenpano siirrettäisiin Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle, jonka tehtäväksi tulisi muun muassa paikallishallinnosta huolehtiminen. Paikallisyksiköiksi ehdotettiin ensisijaisesti kuntia, jotka tekisivät toimeksiantosopimuksen lomituspalvelujen hallinnoinnista ja palvelujen järjestämisestä.

Siirtymäkausi paikallishallinnon organisoimiseksi ehdotettiin jatkuvan vuoden 1999 loppuun. Siihen saakka kunnilla säilyisi lakisääteinen velvollisuus järjestää lomituspalvelut. Lomituspalvelujen hallintokuluja varten Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle esitettiin suoritettavaksi laskennallisin perustein määräytyvä kohtuullinen korvaus valtion varoista. Vastaavasti Maatalousyrittäjien eläkelaitos maksaisi lomituspalveluja järjestävälle kunnalle korvauksen paikallishallinnosta aiheutuviin kustannuksiin. Korvauksen perusteista säädettiin laissa ja ne esitettiin suoritettaviksi kokonaan valtion varoista. Esitys liittyi valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen ja oli tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Työllistämisvelvoite ehdotettiin poistettavaksi, sillä se ei ollut käytännössä kaikilta osin toiminut toivotulla tavalla, sillä niin sanottujen työllistämistuntien laskeminen oli aiheuttanut kunnissa runsaasti hallinnollista työtä. Lisäksi oli ilmennyt, että kunnissa oli epäilty työllistämisvelvoitteen olevan juridisena esteenä lomittajatyövoiman määrän sopeuttamiselle palvelujen todellista tarvetta vastaavalle tasolle. Toisaalta työllistämisvelvoitteella arvioitiin olleen myös kustannuksia säästävää vaikutusta, joten sen poistaminen edellytti, että vastaavien kustannussäästöjen toteutuminen varmistetaan muulla tavoin. Sen vuoksi ehdotettiin säädettäväksi, että samalta tilalta lomaan oikeutettujen olisi pidettävä puolet vuosilomastaan samanaikaisesti, jos lomitus voitiin hoitaa yhden kokoaikaisen maatalouslomittajan keskimääräistä työaikaa vastaavalla työpanoksella. Lomituspäivän kesto tulisi määräytymään lomittajan työtuntien, eikä enää lomittettavan yrittäjän työtuntien mukaan. Lomittettavien tuntien määrän tuli ehdotuksen

mukaan vastata sitä työtuntimäärää, joka lomittajalta arvioitiin kuluvan lomittettavan maatalousyrittäjän tehtäväosuuden hoitamiseen.

#### Lain tavoitteet

Yrittäjä voisi käyttää subventoitua lomittaja-apua joustavammin erilaisiin tarpeisiin kuin tuolloin käytössä ollut viikkovapaata.

Lakiesityksen tarkoituksena oli myös parantaa maatalousyrittäjän tosiasiallisia mahdollisuuksia valita itse järjestetty lomitusta. Korvauksen tason korottamisella pyrittiin edistämään yrityspohjaisten ja ammattimaisten lomituspalvelujen kehitystä ja maatalousyrittäjien mahdollisuutta käyttää niitä. Tarkoituksena oli lisätä työajanmitoituusjärjestelmän sitovuutta siten, että sen osoittamasta tuntimäärästä voitaisiin poiketa vähäisemmässä määrässä.

#### Taloudelliset tavoitteet

Hallituksen esityksessä lomituspalveluille asetettiin säästötavoite, mikä oli yhteensä 277 miljoonaa markkaa. Talousarvioesityksen mukaisen kustannustason saavuttamiseksi vuonna 1997, lomitustoimintaa pyrittiin tehostamaan siten, että kustannuksia säästyy noin 100 miljoonaa markkaa vuonna 1996 toteutuneiden säästöjen lisäksi. Säästöjen arvioitiin toteutuvan seuraavilla toimenpiteillä:

- Työkyvyttömyyden perusteella annettavan sijaisavun keston rajoittamisen ensisijaisena tavoitteena oli sijaisapujärjestelmään sisältyvän epäkohdan poistaminen. Muutoksen arvioitiin lisäksi säästävän kustannuksia vuositasona noin 3 miljoonaa markkaa.
- Viikkovapaan muuttaminen mahdollisuudeksi hankkia maksullista lomittaja-apua arvioitiin tuovan noin 10 miljoonan markan kustannussäästön vuositasona.
- Itse järjestetyn lomituksen suosion lisäämiseen tähtäävien muutosten arvioitiin vähentävän kustannuksia vuonna 1997 arviolta 9 miljoonalla markalla. Seuraavina vuosina kustannussäästön arvioitiin olevan mahdollisesti sitä suurempi.
- Kuukausipalkkaisten lomittajien määrän suhteuttaminen lomaan oikeutettujen maatalousyrittäjien määrään sekä lomituspäivän keston määrittelyä koskevien muutosten arvioitiin vaikuttavan lomituksen päiväkustannusten suuruuteen.

## 6.9.2 Hallituksen esityksestä annetut lausunnot ja mietinnöt

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 22/1996.

Valiokunnassa olivat kuultavina edustajat Sosiaali- ja terveysministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, oikeusministeriöstä, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitosta, Svenska Lantbruksproduenteras Centralförbundista, Kunnallisvirkamiesliitosta, Suomen Kuntaliitosta, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta ja Maatalouslomittajat ry:stä. Tämän lisäksi Suomen kuntaliitto oli antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Valiokunta piti hyvänä, että hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uusi maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki, koska lakia oli jouduttu useaan otteeseen muuttamaan, mikä oli johtanut siihen, että laki oli käynyt vaikeasti hallitavaksi. Uusien muutosten sisällyttäminen vanhaan lakiin olisi valiokunnan mielestä tehnyt siitä aina vaikeaselkoisemman. Valiokunta viittasi myös siihen, että vuodelle 1996 asetetusta säästötavoitteesta arvioitiin huomattavan osan jäävän toteutumatta. Tämän johdosta valiokunta ehdotti, että lomituspalvelujen sisältöä koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Valiokunta viittasi tältä osin 14.11.1995 hallituksen esityksestä n:o 123/1995 laeiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelusta annetun lain sekä kuntien valtionosuuslain 32 §:n muuttamisesta antamaansa lausuntoon, jossa valiokunta ennakoi tavoiteltavien säästöjen jäävän suurelta osin toteutumatta. Valiokunta totesi lisäksi, että varoja, joita ehdotettujen säästötoimenpiteiden vuoksi jouduttiin käyttämään toimenpiteiden sivuvaikutusten lieventämiseen, kuten työttömyyteen, tulisi voida käyttää niin, että ne osaltaan edistävät lomittajien työllistämistä ja siten estävät passivoivaa työttömyyttä.

Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että päätoimisten lomittajien vähetessä osa korkean ammattitaidon omaavista lomittajista oli siirtymässä muihin tehtäviin. Lisäksi osa-aikaistamisen ja lomittajatointen vähentymisen myötä lomituspalvelujen saatavuus oli vaarantunut myös yllättävissä sairaus- ja tapaturmatapauksissa. Valiokunta piti tärkeänä lomitusjärjestelmän toimivuuden kannalta, että lomittajien työntekijöinä saamat edut pidettiin ajan tasalla, minkä katsottiin vaikuttavan myös työn arvostukseen.

Lomituspalvelujen järjestämisen osalta lakiehdotus antoi edelleen oikeuden valita, käyttääkö kunnan järjestämiä lomituspalveluja vai järjestääkö lomitukset itse. Valiokunta piti vaihtoehtojen olemassaoloa sinänsä hyvänä, mutta korosti samalla kunnallisen lomituspalvelun merkitystä. Valiokunnan mielestä kunnallinen lomituspalvelu edisti työsuhteiden säilymistä. Toimikunta piti tärkeänä, että äkillisten sairaustapausten varalta kuntien taholta voitiin tarvittaessa osoittaa sijaisapulomitusta tuotantotoiminnan ja eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Valiokunta ehdotti, että sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttäisi mietinnössään sosiaali- ja terveysministeriön toimittavan vuosittain selvityksen niin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle kuin maa- ja metsätalousvaliokunnallekin käsiteltävänä olleen lomitusjärjestelmän toimivuudesta ja kustannusten lopullisesta muotoutumisesta. Valiokunta esitti, että sosiaali- ja terveysvaliokunta mietintöä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä Maa- ja metsätalousvaliokunta oli lausunnossaan esittänyt.

#### Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 31/1996

Asian valmistelun kuluessa kuultavina olivat edustajat muun muassa sosiaali- ja terveysministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, Suomen Kuntaliitosta, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitosta, kunnallisvirkamiesliitosta sekä maatalouslomittajat ry:stä.

Hallituksen esitys liittyi vuonna 1996 aloitettuun maatalouslomitusjärjestelmän uudistamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö piti järjestelmän uudistamista tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta totesi kannanotossaan lomituspalvelujen turvaamisen ja toiminnan kehittämisen perustuvan pitkälti kuntien toimenpiteisiin, niiden keskinäiseen yhteistoimintaan sekä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen joustavaan ja jämäkkään toimeenpanoon. Valiokunta katsoi, että toiminta tulisi säilyttää pääasiassa kunnallisena toimintana, koska siten voitiin turvata toiminnan jatkuvuus maatalousyrittäjien kannalta ja luoda myös maatalouslomittajien asema vakaammaksi. Valiokunta piti tärkeänä, että maatalouslomittajien kokoaikaisuuden perusteena oleva tuntimäärä asetettiin sellaiseksi, että toiminta voitaisiin järjestää niin maatalousyrittäjien kuin lomittajienkin kannalta tarkoituksenmukaisesti ja siten, että toiminnan tavoitteet saavutetaan. Valiokunta viittasi maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkökohtiin lainsäädännön



tulkinnasta ja toimeenpanosta. Valiokunta piti tärkeänä maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnon mukaisesti, että lomituspalvelujärjestelmän toimivuutta ja kustannusten muotoutumista seurattaisiin, ja asiasta toimitettaisiin selvitys sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, sekä maa- ja metsätalousvaliokunnalle. Samoin valiokunta piti tärkeänä, että lainmukaisten palvelujen järjestämisestä aiheutuvina tarpeellisina kustannuksina pidettiin lain mukaisten valvontakäyntien aiheuttamia kustannuksia. Valiokunta esitti, että tilanvaihdoistilanteessa entinen ja uusi maatalousyrittäjä voivat jakaa kertyneen vuosilomaan keskenään.

#### Vastalause valiokunnan lausuntoon

Valiokunnan lausuntoon jättivät eriävän mielipiteensä kansanedustajat Eero Lämsä, Liisa Hyssälä, Hannes Manninen ja Juha Rehula. He perustelivat vastalausestaan seuraavilla seikoilla.

Lipposen hallituksen ajamat leikkaukset lomituspalveluihin, joiden tavoitteena olivat muun muassa 250 miljoonan markan säästöt jo vuoden 1996 aikana. Vastalauseen jättäjät pitivät hallituksen suunnitelmia kohtuuttomina sekä maatalousyrittäjien että lomittajien kannalta ja totesivat, että tavoitellut säästöt eivät voineet toteutua esitetyssä aikataulussa. He esittivät säästötavoitteen jaksottamista kolmen vuoden ajalle, koska se sallisi pehmeämmän sopeutumisen ja menettelyllä vältettäisiin lomittajien irtisanomiset. Kuluvan vuoden (1996) lisätalousarviossa lomitukseen jouduttiin osoittamaan lisämäärärahoja toteutumattomien säästöjen ja huomioimatta jääneiden palkankorotusten vuoksi yhteensä 160 miljoonaa markkaa. Vastalauseessaan he kritisoivat lakiehdotusta muun muassa siitä, että sen mukaan hallituksen säästötavoitteet eivät olisi kohdentuneet tasapuolisesti, eivätkä tavoitteet työllisyyden puolittamisesta ja maaseudun elinvoiman ja työllisyyden turvaamisesta olisi toteutuneet. He katsoivat että hallitus pyrki säästöihin epärealistisen tiukalla aikataululla, mikä saattoi toteutua vain lomittajan laajamittaisilla irtisanomisilla tai osa-aikaistamisilla. He kritisoivat myös ehdotuksessa ollutta rajoitusta sunnuntai- ja juhlapäivien osalta, sekä viikkovapaajärjestelmän poistamista ja sen tilalle tullutta mahdollisuutta viljelijälle ostaa kunnan lomittajien työtä 100 tuntia vuodessa, jonka avulla oli tarkoitus turvata lomittajien työllisyys. He totesivat että tuntikorvaus olisi niin suuri että se uhkasi estää sen tavoitteiden toteutumisen. Vastalauseen jättäjät esittivät maksuperusteen toteuttamista 70 prosentiksi hallituksen esityksen maksuperusteesta.

### 6.9.3 Eduskunnan hyväksymä laki

Eduskunta, jolle sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi asiasta mietintönsä n:o 31/1996 vp, hyväksyi Maatalousyrittäjien lomituspäalvelulain 1231/1996.

Lain tarkoituksena on turvata maatalousyrittäjälle mahdollisuus pitää vuosilomaa sekä saada sijaisapua siksi ajaksi, jona hän on tietyin perustein määriteltynä sijaisavun tarpeessa. Lain tarkoituksen toteuttamiseksi maatalousyrittäjälle annetaan lomituspäalveluja yhtäjaksoisen tai vähäisin keskeytyksin jatkuneen työkyvyttömyyden perusteella oikeus saada sijaisapua enintään 365 päivän ajan. Sijaisapua voidaan kuitenkin antaa sanotun ajan jälkeenkin, jos maatalousyrittäjä on sanotun ajan kuluessa pannut vireille työkyvyttömyyseläkettä koskevan hakemuksen.

#### Johto ja hallinto

Lomitustoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Sosiaali- ja terveysministeriölle. Lomitustoiminnan toimeenpanosta vastaa maatalousyrittäjien eläkelaisissa tarkoitettu maatalousyrittäjien eläkelaitos.

Eläkelaitos huolehtii lomituspäalvelujen paikallishallinnon järjestämisestä. Paikallishallinto tulee järjestää siten, että lain mukaiset palvelut voitiin toteuttaa kulloinkin mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti kaikissa niissä kunnissa, joissa palvelujen tarvetta esiintyi. Paikallishallinnossa ja lomituspäalvelujen järjestämisestä vastaavana paikallisyksikkönä toimi joko kunta tai eläkelaitoksen oma paikallisyksikkö.

Mikäli maatalousyrityksessä toimivat maatalousyrittäjät ovat samanaikaisesti vuosilomalla, taikka jos yrityksessä on vain yksi maatalousyrittäjä, joka on vuosilomaan oikeutettu, paikallisyksikön tulee yrityksen karjanhoidon turvaamiseksi järjestää yritykseen tavanomaisen lomituksen lisäksi tarpeen mukaan myös valvontakäyntejä.

Valtion varoista suoritetaan eläkelaitokselle vuosittain laskennallisin perustein määräytyvä kohtuullinen korvaus tehtävien hoitamisesta eläkelaitokselle aiheutuviin hallintokustannuksiin.

## Paikallishallintokustannusten korvausten määräytyminen ja korvaaminen

Paikallishallintokustannuksiin tarkoitetun korvauksen suuruus paikallisyksikköä kohti määräytyy paikallisyksikön toimialueella sijaitsevilla kunnissa edellistä varainhoitovuotta edeltäneen vuoden aikana lomitettujen päivien määrän perusteella. Paikallishallintokustannusten korvaaminen toteutetaan toimeksiantosopimuksen tehneille kunnalle varainhoitovuoden alusta kuukausittain viimeistään kunkin kuukauden 11 päivänä kahdennentoista osan edellistä varainhoitovuotta edeltäneen vuoden aikana lomitettujen päivien määrän perusteella.

Eläkelaitos huolehtii kustannusten korvaamisesta toimeksiantosopimuksen tehneelle kunnalle. Eläkelaitoksen tulee kunnan pyynnöstä etukäteen ratkaista, onko kustannuksia pidettävä tarpeellisina ja suoritetaanko niihin siten valtion korvaus. Ratkaisu sitoo eläkelaitosta sen käsitellessä aikanaan valtion korvausta koskevaa asiaa (1231/1996).

## Ennakkojen maksaminen

Eläkelaitos maksaa toimeksiantosopimuksen tehneelle kunnalle ennakkoa. Ennakon suuruus määräytyy asianomaisen paikallisyksikön toimialueella sijaitsevilla kunnissa edellistä varainhoitovuotta edeltäneen varainhoitovuoden aikana lomitettujen päivien määrän sekä sanotussa määrässä eläkelaitoksen arvion mukaan tapahtuvan muutoksen perusteella. Ennakko maksetaan varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä kunkin kuukautena, viimeistään sen 11. päivänä. Ennakot tarkistetaan vuosittain heinäkuun 1. päivästä. Ennakkojen tarkistamista varten kunnan on vuosittain viimeistään kesäkuun 15 päivänä annettava eläkelaitokselle tiedot niistä kirjanpidon mukaisista kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet varainhoitovuoden aikana järjestettävistä lomituspalveluista aiheutuvien kustannusten määrästä.

Jos kunnalle toukokuun loppuun mennessä maksettujen ennakkojen määrä on yhtä suuri tai suurempi kuin korvattavaksi tarkoitettujen kirjanpidon mukaisten kustannusten määrä, ennakot maksetaan tarkoitetun suuruusina varainhoitovuoden loppuun. Ennakkoja tarkistetaan kuitenkin vastaamaan kunnan arviota. Jos kunnalle toukokuun loppuun mennessä maksettujen ennakkojen määrä on pienempi kuin tarkoitettujen kirjanpidon

mukaisten kustannusten määrä, ennakkoja tarkistetaan siten, että niiden määrä vastaa 2. momentissa tarkoitettujen kirjanpidon mukaisten kustannusten kuukausittaista määrää (1231/1996). Jos on ilmeistä, että lomituspalveluista aiheutuvat kustannukset koko varainhoitovuodelta ovat erityisestä syystä olennaisesti suuremmat kuin tarkistettu ennakko, kunnalle maksettavaa ennakkoa voidaan tarkistaa vastaamaan eläkelaitoksen arvioimia todellisia kustannuksia.

## Tilitys

Kunnan on annettava eläkelaitokselle tilitys lomituspalvelujen järjestämisestä aiheutuneista kirjanpidon mukaisista kustannuksista varainhoitovuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Eläkelaitos voi pätevästä syystä myöntää kunnalle lisäaikaa tilityksen antamiseen. Jollei tilitystä anneta määräaikana kunta menettää oikeutensa valtion korvaukseen asianomaiselta varainhoitovuodelta (1231/1996).

Jos tilityksen perusteella voidaan arvioida, että kunnalle asianomaiselta varainhoitovuodelta maksetut ennakot eivät riitä kattamaan lomituspalveluista aiheutuvia kustannuksia, eläkelaitoksen on maksettava toteutuneiden kustannusten ja ennakkojen erotus loppueränä. Loppuerä maksetaan viimeistään sen vuoden loppuun mennessä, jonka aikana tilitys on saapunut eläkelaitokselle. Jos tilitys osoittaa, että kunnalle asianomaiselta varainhoitovuodelta maksetut ennakot yksin tai yhdessä loppuerän kanssa ylittävät lomituspalveluista aiheutuneiden kirjanpidon mukaisten kustannusten määrän, kunnan on palautettava liikaa saamansa määrä valtiolle. Jos toiminnassa ei noudateta voimassa olevia säännöksiä tai määräyksiä taikka jos siinä muutoin ilmenee epäkohtia eikä korjauksia saada aikaan kunnan ja eläkelaitoksen välisten neuvottelujen tuloksena, eläkelaitos voi maksaa ennakot alennettuna tai keskeyttää ennakon suorittamisen taikka pidättäytyä loppuerän suorittamisesta.

Muut lomaan liittyvät rajoitukset, määräykset ja korvaukset

Maatalousyrittäjän vuosilomaan saa sisältyä enintään kolme sunnuntaita tai sellaista juhlapäivää, jonka aikana tehdystä työstä lomittajalle maksetaan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukainen sunnuntai- tai sitä vastaava korvaus. Samassa maatalousyrityksessä työskentelevien maatalousyrittäjien on pidettävä 11 päivää vuosilomaan samanaikaisesti jos yrityksen olosuhteet huomioon ottaen yritystoiminnan jatkuvuus voidaan turvata yhden kokoaikaisen maatalouslomittajan keskimääräistä työaikaa vastaavalla työpanoksella (1231/1996).

Maatalousyrittäjän itse hankkimana lomittajana voi toimia lomituspalveluja tuottavan yrityksen tai yhteisön palveluksessa oleva henkilö tai itsenäinen ammatinharjoittaja. Maatalousyrittäjä voi myös ottaa lomittajan työ sopimussuhteeseen, ei kuitenkaan henkilöä, joka vuosilomaan oikeutettuna työskentelee hänen kanssaan samalla tilalla (1231/1996).

#### 6.10 Arviointia maatalouslomituspäätöksen uudistamisesta

Vuosien 1996–2000 aikana siirryttiin asteittain Melan hallinnoimaan malliin. Ensin vuoden 1996 alusta Melalle siirtyivät lääninhallitusten hoitamat lomituspalvelujen aluehallintotehtävät sekä osa Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluneita keskushallintotehtävistä. Toisessa vaiheessa vuoden 2000 alusta Melalle siirrettiin koko lomituksen toimeenpanovastuu. Samalla kuntien vastuu järjestää lomituspalveluja alueellaan loppui. Pääosin voidaan todeta, että lain ”suuret linjaukset” eli hallinto- ja toimeenpanovastuun siirtyminen Melan hallinnoitavaksi on ollut hyvä ratkaisu. Tämä ilmenee myös tämän tutkimuksen tuloksissa, joissa lomituspalvelujen hallintoa hoitaneet viranhaltijat ovat kautta linjan korostaneet muutoksen etuja ja olleet erityisen tyytyväisiä Melan hyvään ohjausvastuuseen.

##### 6.10.1 Säästötavoitteet

Vuonna 1996 asetusta säästötavoitteista jäätin kauaksi. Kustannukset vähenivät tuntuvasti, mutta varsinainen tavoitetaso jäi saavuttamatta. Vuosien 1996-1999

tilinpäätöslukemat olivat keskimäärin noin 150 miljoonaa markkaa suuremmat kuin talousarvioesityksessä esitetty tavoitetaso. Momentin arviomäärärahaa oli lisätty lisätalousarvion kautta. Vasta vuoden 2000 talousarvioesityksen määräraha oli vastannut melko hyvin toteutuneita kustannuksia. Tähän alibudjetointiin kiinnitti hallituksen huomiota Eduskunnan valtiovarainvaliokunta syksyllä 1997 (VaVM 16/1997). Syitä tavoitteiden saavuttamatta jäämiseen vaikuttaa olleen ensinnäkin se, että taloudellisuustavoitteet olivat alun perin liian optimistiset. Vuoden 1997 lainmuutoksessa ei enää juurikaan vähennetty palveluun oikeutettujen määrää ja lomituspäivät vähenivät vain hieman.

#### 6.10.2 Muut tavoitteet

Lakiesityksen tarkoituksena oli myös parantaa maatalousyrittäjän tosiasiallisia mahdollisuuksia valita itse järjestetty lomitus. Korvauksen tason korottamisella pyrittiin edistämään yrityspohjaisten ja ammattimaisten lomituspalvelujen kehitystä ja maatalousyrittäjien mahdollisuutta käyttää niitä. Vuosilomaan oikeutetuista yrittäjistä vuonna 1996 lomituksen järjesti itse 7 prosenttia, vuonna 2002 vastaava määrä oli 5,7 prosenttia. Ulkopuoliselta yrittäjältä lomituspalvelun osti vain 0,5 % yrittäjistä. Esitettyjen lukujen valossa voidaan todeta, että lomituspalvelulaki ei ole saavuttanut kaikkia sille asetettuja tavoitteita.

### 6.11 Maatalouslomituspalvelujen käyttäjämaksujen kehitys ja nykytila

#### 6.11.1 Viikkovapaamaksu

Viikkovapaamaksu perittiin maatalouslomitustoiminnan alusta alkaen tilan kotieläinyksiköiden lukumäärän perusteella. Vuonna 1992 maksu laskutettiin päivämaksuna siten, että kahdesta viiteen kotieläinyksikön tiloilla se oli 50 mk/pv (Kotieläinyksikön käsite määritelty tämän tutkimuksen liitteessä 8). Kuudennesta kotieläinyksiköstä alkaen maksu nousi viisi markkaa yksikköä kohden, ja se oli korkeimmillaan vähintään 26 kotieläinyksikköä käsittävillä tiloilla 155 mk/pv. Mikäli kahden yrittäjän tiloilla yksi lomittaja lomitti samanaikaisesti molempien yrittäjien

viikkovapaan, maksu perittiin vain yhdeltä yrittäjältä. (MaatYrittLomitusA 46/1985, STM:n päätös maatalousyrittäjän viikkovapaasta perittävästä maksusta N:o 307/1990, Sosiaalhallitus 1990 ohjekirje, s. 40).

Viikkovapaata käytti vuonna 1996 joka neljäs (15 443 kpl) vuosilomaan oikeutetuista maatalousyrittäjistä. Viikkovapaapäiviä lomitettiin vuonna 1996 noin 76 000 (Mela tilastot maatalousyrittäjien lomituspalveluista 1997, s. 99).

Vuodesta 1993 alkaen viikkovapaamaksu porrastettiin edelleen tilan kotieläinyksiköiden mukaan, mutta se laskutettiin tuntiperusteisena (STM:n päätös maatalousyrittäjän viikkovapaasta perittävästä maksusta N:o 1449). Vuosien 1994 ja 1996 korotusten jälkeen maksu oli alimmillaan 16 markkaa tunnilta, tiloilla, joilla oli neljästä viiteen kotieläinyksikköä ja kalleimmillaan 37 markkaa tunnilta, tiloilla, joilla kotieläinyksikköjä oli vähintään 26. Kunnallisia lomituspalveluja käyttäviltä maksu laskutettiin vuonna 1996 pyhäpäivinä tehtyjen lomitusten osalta 50 prosentilla korotettuna. Kuten sijaisavussakin, myös viikkovapaassa kunkin viikkovapaajakson lomitusaika pyöristettiin laskutusta varten ylöspäin lähimpään täyteen tuntiin (MaatYrittLomitusA 1679/1995).

Maksunkorotukset supistivat merkittävästi viikkovapaan käyttöä. Sosiaali- ja terveysministeriön toteuttaman tiedustelun tulosten mukaan vuoden aikana viikkovapaan käyttö väheni 43 prosentilla. Tuolloin MTK arvosteli sitä, että viikkovapaan maksujen korotukset johtavat siihen, että loma jää vain harvojen käytettäväksi, eli vain niiden etuoikeudeksi, jolla oli siihen taloudellisia mahdollisuuksia (Maaseudun Tulevaisuus 19.11.1994).

Vuoden 1997 alusta asti viljelijän on ollut mahdollista saada lomittaja-apua subventoituun hintaan enintään sata tuntia vuodessa. Vuodesta 2001 subventoituun hintaan saatavaa lomituspapua on voinut saada 120 tuntia vuodessa. Tällä mahdollisuudella on osittain korvattu vuoden 1996 lopussa lakkautettua viikkovapaatoimintaa. Yrittäjällä on mahdollisuus tuettuun lomittaja-apuun ainoastaan silloin, jos tilalle voidaan osoittaa kunnan kuukausipalkkainen lomittaja siten, että kunnan muu vuosiloma- ja sijaisaputoiminta ei vaarannu. Lomittajan työehtosopimuksen mukainen työaika ei saa lomituksen vuoksi ylittyä.

Maatalousyrittäjiltä perittävät sijaisapumaksut määräytyivät vuonna 1992 maatalousyrittäjän perheenjäsenten lukumäärän ja kunnallisverotettavien tulojen perusteella (Asetus maatalousyrittäjän lomituspäalvelulaista N:o 46). Maksut oli jaettu kuuteen korvausluokkaan siten, että ensimmäisessä luokassa maksu oli 3,70 mk/h ja kuudennessa 26,60 mk/h. Tuntihinta laskutettiin korkeintaan kuudelta lomitustunnilta vuorokaudessa ja 90 tunnilta kuukaudessa. Sijaisapulomituksesta ei kuitenkaan peritty lainkaan maksua silloin, jos perheen kunnallisverotettavat tulot jäivät ensimmäisen korvausluokan tulojen alapuolelle, esimerkiksi II kuntakalleusluokassa tulot saivat olla yhden hengen taloudessa enintään 2400 mk/kk ja kahden hengen taloudessa 15 600 mk/kk (Asetus sosiaalipalveluista perittävistä maksuista annetun asetuksen muuttamisesta N:o 1605/1991). Sosiaali- ja terveysministeriön päätös kotipalvelusta perittävien makujen perusteena olevasta 1. korvausluokan tulojen alarajasta (N:o 580/1991). Varusmies- tai siviilipalveluksen sekä aikuiskoulutuksen ajaksi annetuista sijaisavusta maksu perittiin kaikissa tapauksissa aina korkeimman korvausluokan mukaisesti. (Asetus maatalousyrittäjän lomituspäalveluista annetun asetuksen muuttamisesta N:o 1129/1989).

Vuonna 1993 maksuperusteisiin tehtiin muutos, jonka mukaan pitkäaikaisissa sijaisavuuissa maksua voitiin 90 lomitustunnin jälkeen alentaa 50 prosenttia. Tämä aiheutti sen, että joidenkin maatalousyrittäjien sijaisapumaksut alenivat. Tämä alennus ei kuitenkaan koskenut varusmies- tai siviilipalveluksen tai aikuiskoulutuksen ajaksi myönnettyjä lomituksia (Asetus maatalousyrittäjän lomituspäalveluista annetun asetuksen muuttamisesta N:o 1448/1992).

Vuoden 1994 alussa sijaisapumaksun määräytyminen muutettiin täysin: Perheen koon ja kunnallisverotettavien tulojen sijasta maksu määriteltiin sijaisapua saavan yrittäjän MYEL-työtulon perusteella ja samalla poistui mahdollisuus maksuttomaan sijaisapuun. Sijaisavun tuntimaksu oli viisi markkaa + markkamäärä, joka saatiin jakamalla yrittäjän vuotuinen MYEL-työtulo 8000:lla. Kunkin lomitetun sijaisapujakson osalta laskutettavat tunnit saatiin pyöristämällä lomitusaika ylöspäin seuraavaan täyteen tuntiin. Äitiysrahakaudella maksu perittiin 50 %:lla alennettuna. Maksua voitiin myös alentaa yrittäjän pyynnöstä, jos saman syyn perusteella annettu sijaisapu oli kestänyt yli 90 lomitustuntia ja jos sairausvakuutuslain mukainen työtulo oli vähintään 20 % pienempi kuin MYEL-työtulo (Asetus maatalousyrittäjien lomituspäalveluista annetun asetuksen muuttamisesta N:o 1230/ 1993).



Nykyisin sijaisavusta perittävän maksun tuntimaksu on yksi euro + 1/5000 vuoden alussa voimassaolevasta MYEL-työtulosta. Mela ilmoittaa vakuutetuille kunkin henkilökohtaisen sijaisapumaksun suuruuden. Jos vakuutetulla ei ole voimassaolevaa MYEL-vakuutusta, käytetään sijaisapumaksun perusteena viimeksi voimassa ollutta MYEL-työtuloa kyseisen vuoden indeksin mukaisesti korjattuna. Kaikki lomituksen maksut ovat yrityksen toiminnasta aiheutuvia kuluja, joten yrittäjä voi käsitellä maksut tilan kirjanpidossa, normaaleina maatalouden liiketoiminnasta aiheutuvina menoina.

#### 6.11.2 Alennukset ja korotukset sijaisapumaksuun

Kelan maksamalta äitiyspäiväraahakaudelta sijaisapumaksua alennetaan 50 prosentilla. Sen sijaan vanhempainrahakaudelta ei alennusta myönnetä (MELA 2007 lomituspäätösmaksut).

Sijaisapumaksua voidaan alentaa perheen toimeentuloedellytysten vuoksi. Tällöin maksun alentamiseksi tarvitaan sosiaaliviranomaisten lausunto. Jos sijaisapua annetaan yli 90 päivää, eikä sen saajalla ole samalta ajalta oikeutta sairausvakuutuksen päivärahaan, kuntoutustukeen, MATA-päivärahaan tai muuhun ensisijaiseen etuuteen, perittävä sijaisapumaksu on hinnaltaan tuetun maksullisen lomitussavun suuruinen. Sijaisavun maksu lasketaan vuoden alussa voimassa olevan MYEL-työtulon perusteella. Sijaisavun maksuja voidaan alentaa myös takautuvasti, vaikka alennusta ei olisi huomioitu 90 tunnin umpeutuessa.

Aiemmin Melan ja kuntien tulkinta oli, että alennus ei ollut mahdollinen jos yrittäjä ei ollut huomannut hakea alennusta ennen sijaisavun laskutusta. Asiasta on kuitenkin kaksi hallinto-oikeuden päätöstä, joissa tähänastinen Melan tulkinta tuomitaan vääräksi. Takautuvasti korvattavaa sijaisapua ei kuitenkaan itseoikaista, vaan asiakkaan pitää hakea oikaisua (Maaseudun Tulevaisuus 11.1.2000).

Sijaisapumaksua korotetaan 50 prosentilla, jos maatalousyrittäjä on sijaisavun alkaessa työ- tai virkasuhteessa, tai hänellä on yrittäjien eläkelain mukainen vakuutus. Samoin maksu peritään 50 prosentilla korotettuna, kun sijaisapua annetaan alle kolmevuotiaan

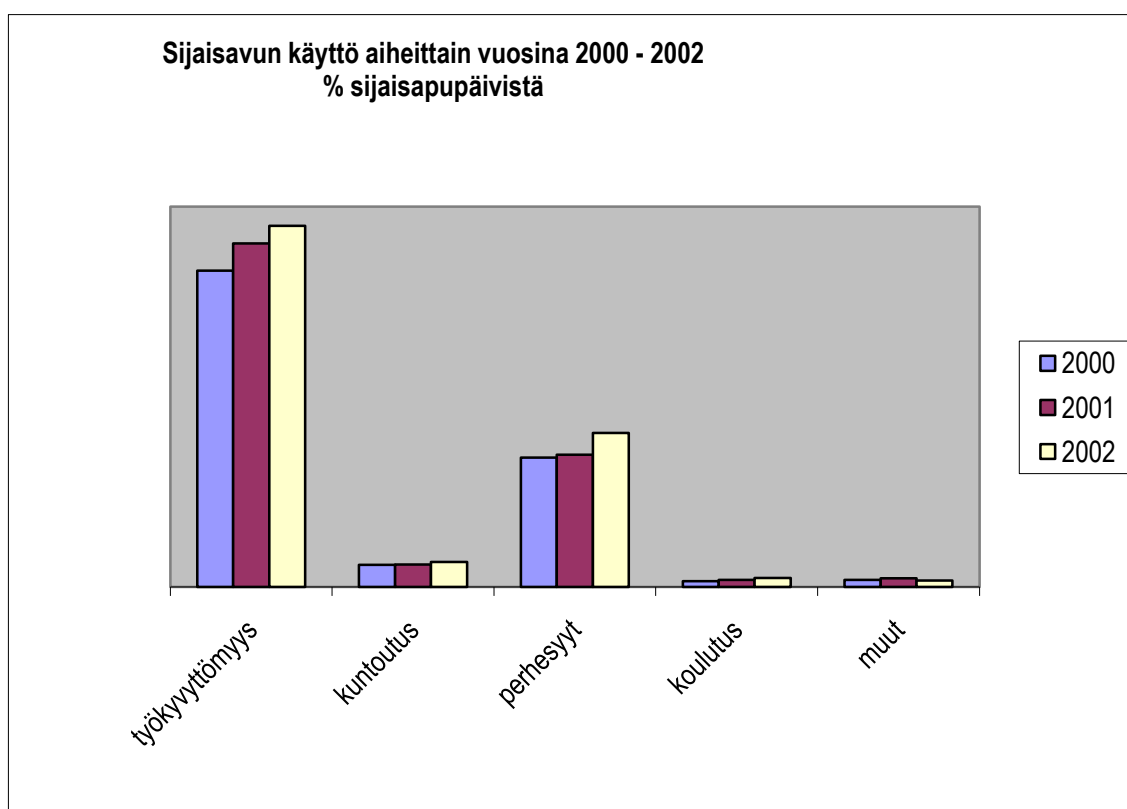
lapsen kotona tapahtuvan hoidon perusteella. Aikuiskoulutukseen annetun sijaisavun 15 päivää ylittävältä osalta sijaisapumaksua korotetaan 50 %:lla.

Tuottajajärjestön kokoukseen osallistuminen ja sijaisavun antaminen yritystoiminnan jatkamisen tai siitä luopumisen vaatimia järjestelyjä varten annetusta sijaisavusta peritään tuetun maksullisen lomitusavun maksu. Sijaisavun saanti ei edellytä, toisin kuin vuosilomaoikeus, päätoimista maatalouden harjoittamista. Maatalousyrittäjän, jonka työkyvyttömyyseläkettä koskeva hakemus on hylätty, sijaisapumaksu on muutoksenhakuajalta täyden maksullisen lomitusavun suuruinen. Jos sijaisavun saajalle myönnetään työkyvyttömyyseläke eläkelautakunnassa tai vakuutusosoikeudessa, sijaisapumaksu alennetaan ns. normaalin sijaisapumaksun suuruiseksi. Sijaisavun pituus on vuosina 1997-2004 ollut keskimäärin 38 päivää. (Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki 1231/1996), (Taulukko 9).

Taulukko 9. Sijaisapupäivät ja sijaisapua käyttäneet yrittäjät 1997-2004. (MELA maatalousyrittäjien lomituspalvelut – tilastoja 1997-2004).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>sijaisapu-päivät</b>	556 738	567 608	570 427	571 545	582 227	599 991	575 091	569 885
<b>yrittäjät</b>	15 730	15 592	15 185	14 934	14 776	14 902	14 708	14 215
<b>päivät/ yrittäjä</b>	35,39	36,40	37,57	38,27	39,40	40,26	39,10	40,09
<b>Muutos %</b>		2,85	3,19	1,88	2,96	2,18	-2,89	2,53

Kuviossa 6 on kuvattu sijaisaputarpeen kehittymistä vuosina 2000-2002. Työkyvyttömyys on suurin sijaisavun aiheuttaja. Työkyvyttömyyden aiheuttamat sijaisavun tarve on kasvanut vuosien 2000 – 2002 välillä 14 prosenttia.



Kuvio 6. Sijaisavun käyttö aiheittain vuosina 2000 – 2002, % sijaisapupäivistä. (MELA: Maatalousyrittäjien lomituspalvelut – tilastoja vuosilta 2000 – 2002).

### 6.11.3 Lomittaja-avun maksut ja yrittäjääsemassa olevien vakuutus

Tuetuista lomittaja-avuista peritään tuntimaksu. Maksu määräytyy kuukausipalkkaisen maatalouslomittajan alimman peruspalkan ja yhden kokemuslisän perusteella. 1.6.2006 palkkatason mukaan maksu oli 9,03 euroa tunnilta. (MELA lomituspalkkumaksut).

Täyttä korvausta vastaan myönnetystä lomituksesta paikallisyksikkö perii palvelun käyttäjältä tuntimaksun, joka kattaa maatalouslomittajan palkasta, sosiaaliturvasta ja muista työsuhteen ehdoista aiheutuvia kustannuksia. Nämä kustannukset kattavaksi maksuksi on määritelty lomituksen suorittaneen lomittajan tuntipalkka lisättynä 30 %:lla. (Maatalousyrittäjien lomituspalkkumaksut 1231/1996, Maatalousyrittäjien lomituspalkkumaksut N:o 1333/1996). (Taulukko 10).

Taulukko 10. Lomitusmaksujen ja –korvausten tuntihinnat. (Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Lomituspalkkumaksut 2007).

Lomitusmuoto	Peruste	Palkkarajat 1.10.2007	Maksu/tunti
120 tunnin maksullinen lomittaja-apu	Maatalouslomittajan vähimmäisperuspalkka tunnilta lisättynä yhdellä kokemuslisällä. Kokemuslisä on 5 % peruspalkasta. Kuukausipalkka saadaan muutettua tuntipalkaksi jakamalla kk-palkka 163:lla.	1455,02 €	9,37 €
Työsopimussuhteessa maatalousyrittäjään	Maatalouslomittajan vähimmäispalkka lisättynä 20 prosentilla. Kuukausipalkka saadaan muutettua tuntipalkaksi jakamalla kk-palkka 163:lla	1401,02 €	10,71 €
Yritykseltä, yhteisöltä tai ammatinharjoittajalta ostetut palvelut	Maatalouslomittajan vähimmäisperuspalkka kerrottuna luvulla 2,4. Kuukausipalkka saadaan muutettua tuntipalkaksi jakamalla kk-palkka 163:lla	1401,02 €	21,42 €

MYEL-vakuutus on pakollinen maatilataloutta harjoittavalle viljelijälle, metsänomistajalle, kalastajalle ja poronhoitajalle tietyin ehdoin mutta jos yrittäjä ei kuulu pakolliseen vakuutukseen, hän voi ottaa vakuutuksen vapaaehtoisena. Vakuutus perustuu MYEL-työtuloon, jonka mukaan lasketaan kaikki eläkkeet, korvaukset ja päivärahat.

Pakollisen MYEL-vakuutuksen ehdot:

1. Peltoa ja metsää on vähintään viisi MYEL-hehtaaria ja vuotuinen MYEL-työtulo on vähintään 3 093 euroa.
2. Metsänomistaja vakuutetaan, jos hänellä on metsää vähintään viisi MYEL-hehtaaria. Tällöin metsää pitää olla Etelä-Suomessa vähintään 50 hehtaaria, Keski-Suomessa 75 hehtaaria ja Pohjois-Suomessa 100 hehtaaria.
3. Kalastajan on otettava vakuutus, jos häntä verotetaan kalastustulosta ja hänen vuotuinen työtulonsa on vähintään 3 093 euroa.
4. Poronhoitaja, joka tekee poronhoitotyötä omaan tai paliskunnan lukuun, kuuluu vakuutukseen, jos hänen työtulonsa on vähintään 3 093 euroa vuodessa.
5. Maatilatalouden harjoittajan perheenjäsenet, jotka asuvat tilalla ja työskentelevät siellä palkkaa vastaan, ovat vakuuttamisvelvollisia. Jos perheenjäsenelle ei makseta palkkaa, vakuutus voidaan tehdä tilalla tehdyn työpanoksen mukaan.
6. Maataloudessa työskentelevät eläkkeensaajat, joiden vakuuttamisen edellytykset täyttyvät, kuuluvat pakolliseen vakuutukseen. Vanhuuseläkkeellä olevien vakuuttaminen on kuitenkin vapaaehtoista.

#### 6.12 Maatalouden sosiaalipolitiikka ja sen budjetointi EU jäsenyyden aikana

Viime vuosikymmenellä, Suomen liityttyä Euroopan unionin jäseneksi, maatalouden rakennemuutos kiihtyi. Maamme EU-jäsenyyden keskiössä maatalouden sosiaalipolitiikka on ollut alituisten muutostarpeiden kohteena.

Budjettineuvotteluissa kesällä 1999 valtiovarainministeriö kaavaili leikkauksia viljelijöiden sosiaaliturvaan. Leikkaukset oli tarkoitus toteuttaa eläkemaksujen korotuksella sekä karjatalouden harjoittajien vuosiloman maksullisuudella. MTK:n laskelmien mukaan eläkemaksujen nostaminen ja vuosiloman tekeminen maksulliseksi merkitsisi tyypilliselle maatilalle noin 5800 markan vuotuista lisäkustannusta. Korotusten seurauksena maksut ja niillä saavutettavat etuudet eivät olisi enää suhteessa toisiinsa, mikä johtaisi koko järjestelmän asteittaiseen romahtamiseen. Tämä olisi tarkoittanut käytännössä noin kymmenyksen leikkausta keskivertotilalta (Maaseudun

Tulevaisuus 17.7.1999). Lomitusmaksuksi kaavailtiin 70 markkaa päivältä tai samaan lopputulokseen johtavaa tuntimaksua. Esillä budjettineuvotteluissa oli myös tilan molempien yrittäjien yhtäaikaisten lomapäivien määrän lisääminen 11 päivästä 16 päivään. Valtioneuvosto päätyi lopulta ratkaisuun, jossa saman tilan kaksi yrittäjää velvoitettiin pitämään yhtäaikaisesti 16 vuosilomapäivää.

Nykyinen maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki säädettiin Suomen Euroopan Unioniin liittymistä seuranneena aikana. Laajentuneet lomitusmuodot yhdessä kasvaneen lomaoikeuden myötä ovat lisänneet lomittajien tarvetta, vaikka palveluja käyttäneiden yrittäjien määrä on laskenut. Maatilojen lukumääräisen vähenemisen ja tilakoon kasvun myötä maataloustyön luonne on muuttunut. Viljelijän kuten myös lomittajan on nykyään hallittava varsin monenlaisia tehtäviä ja käsiteltävä suurta määrää tietoa. Työt ovat muun muassa automatisoituneet, ja samanaikaisesti tekniikka- ja laatuvaatimukset ovat kasvaneet ja monimutkaistuneet.

Maatalouden nopea muutos asettaa haasteita maatalouslomittajien koulutukselle ja jatko- ja täydennyskoulutukselle. Lomittajien riittävyys sekä heidän ammattitaitonsa kehittäminen ovat ehdottomia edellytyksiä toimivalle lomituspalveluille. Maatalouslomittajien täydennyskoulutusta toteutetaan käytännössä mahdollisimman todellisissa tilanteissa kuten lomitettavilla tiloilla niin, että se vastaa omia työskentelyoloja. Ahlmanin oppimis- ja palvelukeskuksen kurssisihteeri Risto Riihimäki pitää konekoulutuksessa tarpeellisimpina oppia karkearehun käsittelylaitteista sekä uudesta ruokinta-automaatiikasta ja lypsytyöstä. Lomittajat osallistuvat haastattelun mukaan innokkaimmin koulutukseen, kun koulutus viedään paikan päälle maatalousyritykseen (Haastattelu R. Riihimäki 7.4.2005). Valtion talousarviossa vuodelle 2005 osoitettiin 182 000 euroa maatalouslomittajien oppisopimuskoulutuksesta paikallisyksiköille aiheutuneiden nettokustannusten korvaamiseen (Valtion talousarvioesitys 2005).

#### 6.13 Maaseutuyrittäjyys ja viljelijät lomituspalvelujen tarjoajina

Hyvinvointipalvelujen kehittämisessä asiakaslähtöisyys on eräs usein viime vuosina mainittu laadun ja tehokkuuden parantamisen ydin. Tämä tarkoittaa muun muassa muutosta tuottaja- ja hallintolähtöisestä ajattelusta asiakaslähtöiseen palvelujen

tarjontaan ja vastaaviin palveluprosesseihin ja vastaavaan palvelujen organisointiin ja johtamiseen. Uudet toimintamallit yhdessä palvelutarpeiden kasvun kanssa luovat parhaassa tapauksessa mahdollisuuksia uudentalaiselle palvelualan yrittäjyydelle ja työvaltaisten työpaikkojen lisääntymiselle. (VM Hyvinvointipalvelujen turvaaminen 2003, 16).

Työtilaisuuksien lisäksi toimivan talouden kehittämiseksi tarvitaan esitettyjen käsitysten mukaan työn merkityksen uudelleen arviointia. Poliittisessa keskustelussa herkästi unohtuu, että työmahdollisuus lisää sinällään yksilön tyytyväisyyttä ja torjuu yhteiskunnallisesti epäterveitä kehityskulkuja ja esimerkiksi syrjäytymistä. Uuden työn syntyminen vaatii alueellisen työnteon mallien, mahdollisuuksien ja ehtojen joustavaa hyödyntämistä.

Yrittäjiä on luokiteltu GEM-tutkimuksessa (Global Entrepreneurship Monitor) mahdollisuusyrittäjiin ja pakon edessä yrittäjiksi ryhtyviin. Pakkoyrittämisestä on kysymys, kun yrittäjän taustalla on työttömyys tai sen uhka. On myös havaittu, että viimeisimmällä työpaikalla on merkitystä hyvinkin paljon oman yrityksen perustamiseen. (Hauta-Aho 1990, 57.) Pakko ei ole hyvä lähtökohta silloin, kun yrittäjäksi aikovalla on takanaan epävakaa työura. Niittykankaan ja Kinnusen (1995, 175-188) tutkimuksen mukaan sellaisilla henkilöillä, joilla on epävakaa työura, on muita huonommat yrittäjävalmiudet. Nykyinen maatalouden kannattavuuden heikkeneminen rasittaa myös viljelijäin haluja ja valmiuksia ryhtyä esimerkiksi lomituspalveluyrittäjiksi, etenkin kasvinviljelyn ohella.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa (1231/1996) on säädetty, että maatalousyrittäjä voi järjestää lomituksen itsekin, ja mikäli hän käyttää lomittajana lomituspalveluja tarjoavan yhteisön palkkaamaa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivaa henkilöä, korvauksen taso on korkeampi. Korvauksen tason korottamisella on pyritty edistämään yrityspohjaisten ja ammattimaisten lomituspalvelujen kehitystä ja maatalousyrittäjien mahdollisuutta käyttää niitä.

Omasta kotieläintuotannosta luopuneilla viljelijöillä on pääsääntöisesti erittäin vahva ammattitaito ja osaaminen kotieläintuotannon töistä myös lomittajana. Nykyisen verotuskäytännön mukaan tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, vaan lomitustyötä

varten viljelijän täytyy perustaa oma, muusta yritystoiminnasta erillinen toiminimi. Verottaja perustelea tätä sillä, että lomituspalvelujen tuottamiseen viljelijä käyttää vain ammattitaitoaan eikä oman yritystoimintansa kalustoa. Käytännössä siis viljelijä voi sivuelinkeinona aurata naapurinsa pihan ja tyhjentää vaikkapa tämän lantalan ilman että verottaja puuttuu asiaan, mutta lomitusta hän ei saa tehdä ilman erillistä toiminimeä. Maatalouslomituksesta annetun lain alkuperäisenä tarkoituksena kuitenkin on, että korotettu korvaushinta edistäisi yrityspohjaista lomituspalvelujen kehitystä. Muuttamalla nykyistä verotuskäytäntöä ja hyväksymällä lomituspalvelu maatalouden sivuelinkeinoksi voitaisiin edistää lain alkuperäistä tarkoitusta yrityspohjaisesta lomituspalvelujen tuottamisesta. Tämän lisäksi paikkakunnalla voitaisiin paremmin hyödyntää siellä jo olevaa osaamista, jolloin muilta viljelijöiltä ostetut lomituspalvelut olisivat realistinen hankintavaihtoehto lomitettaville viljelijöille.

Verotusongelma on koettu keskeiseksi varsinkin ostopalvelulomituksissa. Verottaja ei aina tulkitse lomitussyrittäjää yrittäjäksi, vaan henkilöksi, joka on työsuhhteessa siihen kuntaan, jonka kautta maatalouslomituspalvelut organisoidaan. Ongelmia verottajan kanssa on syntynyt varsinkin silloin, kun yrittämisen perustana ovat olleet pelkät lomituspalvelut. Monialayrittäjän toimiminen on tältä osin ongelmattomampaa. Korkein hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä vuodelta 1997 on kuitenkin tulkittu ostopalvelusopimuksella toimiva lomitussyrittäjä itsenäiseksi yrittäjäksi, ja kunnan ei näin ollen ole tarvinnut toimittaa ennakonpidätystä yrittäjälle maksamistaan korvauksista (KHO 28.2.1997 t 436). Maaseutuyrittäjyyden kannalta on tärkeää, että maataloustuotteiden tuottajahintojen laskiessa ja tukien vähentyessä toimeentulon lähteiksi avautuisi uusia mahdollisuuksia.

Suomessa oli vuonna 2003 noin 23 550 monialaista maatilaa, mikä on 32 % kokonaistilamäärästä (TIKE, joka kolmas maatila harjoittaa muuta yritystoimintaa 21.12.2004). Matti Vanhasen hallituksen vuonna 2003 julkistaman yrittäjyyden politiikkaohjelman tavoitteena on varmistaa yritysten toimintaympäristön vakaa ja pitkälläkin aikavälillä ennustettavissa oleva kehitys sekä nostaa Suomen yrittäjyyden toimintaedellytyksiä sellaisiksi, että siitä lähtien Suomi sijoittuu tuossa aihepiirissä Euroopan kärkimaiden joukkoon (Yrittäjyyden politiikkaohjelma 2004:1). Mainitussa hallituksen politiikkaohjelmassa kuvastuu hallituksen ilmaisujen tasolla vahva halu kehittää yrittäjyyden toimintaedellytyksiä. Maaseutuyrittäjyys on yrittäjyyden



soveltamista maaseudun olosuhteisiin. Varsinainen rajanveto maaseudun yrittäjyyden ja muun yrittäjyyden välillä on lähes mahdoton.

Pienyrittäjyyden merkitys on tunnustettu tärkeäksi, kun poistetaan tai lievennetään vaikeita työttömyysongelmia. Suomalainen maaseutu ja perinteisen maatalouden perheyrittämisen perinne tarjoavat monia mahdollisuuksia nykyajan tarpeisiin vastaavalle yritystoiminnalle. Maaseudun terveen rakenteen säilymisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää se, miten uuden, elinvoimaisen pienyritystoiminnan liikkeelle saamisessa onnistutaan. Tämä vaatii myös uusia maaseudun pienyritystoimintaa tukevia ratkaisuja, joihin maatalouslomitusta tarjoaa loistavan mahdollisuuden, sillä lomituspalvelulla on pitkät perinteet ja toiminnalle on ”toimitilat” jo valmiina. Näin voidaan asiaa tässä yhteydessä yleistäen luonnehtia, normatiivistenkaan päätelmien vetämistä kaihtamatta.

Mikäli lomituspalveluyrittäjyys laajenisi, se loisi myös uusia kilpailutilanteita. Tämä odotettavasti parantaisi alalla toimivien yritysten tehokkuutta ja palvelutuotannon laatua, ja samalla se loisi myös lomituspalveluyrittäjille mahdollisuuden erikoistua omalla tuotantoalallaan. Kilpailun kautta palvelujen tarjonta voisi monipuolistua, jolloin palvelut paremmin vastaisivat tarpeita ja palvelujen käyttäjien, eli maatalousyrittäjien valinnanmahdollisuudet lisääntyisivät.

#### 6.14 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista

Maanviljelijän ja etenkin pienviljelijän ammatin kehittyminen nykypäivään asti voi katsoa alkaneen noin 1900-luvun alussa, jolloin maaseudun tilattoman väestön katsottiin uhkaavan yhteiskuntarauhaa, koska katsottiin, että se on altis omaksumaan kumouksellisia sosialistisia aatteita (Kalmari 1925, 5-6). Kansalaissota ja sosialistisen Neuvostoliiton syntyminen lisäsivät tilattomien muodostamaa uhkaa ja siksi ”hallitseva luokka”, etsi keinoja uhan poistamiseksi. Parhaaksi keinoksi hillitä nousevaa sosialismia nähtiin tilattomien kiinnittäminen maahan eli pientilallisten lukumäärän lisääminen asutustoiminnan avulla.

Vuonna 1922 säädettiin Lex Kallioksi nimetty asetuslaki, jonka nojalla jokainen tilaton, vähävarainen, maatalousammattiin perehtynyt ja jonkin verran

maatalousirtaimistoa omaava henkilö oli oikeutettu maansaantiin. Lain nojalla muodostettavien viljelystilojen koon ylärajaksi asetettiin 20 hehtaaria maatalous kelpoista maata sekä 20 hehtaaria metsämaata, tai pohjoisemmassa Suomessa 75 hehtaaria metsämaata (Jutikkala 1982, 208).

Maataloutta koskettavat 1910- ja 1920- luvulle ajoittuvat lainsäädännöllisten muutosten lisäksi heti talvi- ja jatkosodan jälkeisen asutustoiminta. Tärkeä sosiaalipoliittinen toimi sodan jälkeen oli asuttaa maansa menettänyt karjalainen siirtoväki. Samoin lunastettiin rintamamiehille annettu lupaus saada maata asumiseen ja viljelyyn. Vuoden 1945 maanhankintalain pientilavaltaistumisvaikutukset tuntuvat vieläkin, sillä niin voimakkaasti toisen maailmansodan jälkeisissä välttämättömissä ratkaisuisa Suomen maatalouden rakennekehitys kääntyi toiseen suuntaan kuin missään muussa läntisen Euroopan maassa. Muualla maatilojen lukumäärä väheni ja koko kasvoi, Suomessa kävi päinvastoin. Ennen toista maailmansotaa vallinnut maatilojen keskitilakoko saavutettiin uudelleen vasta 1970-luvulla. Rakennekehitykseen tuli asutustoiminnan kautta siis 30 vuoden viive (Kola 2002, 3).

Asutustoiminta muutti maaseudun rakennetta pientilavaltaiseksi. Pääosa suurista ikäluokista varttui näillä pienillä perheviljelmillä. Ajan mittaan pientilavaltaisuus muodostui ongelmaksi, jota 1960-luvun lopulta lähtien yritettiin ratkaista muun muassa luopumiseläkkeiden avulla.

Maatalouslomituksen käynnistysvaihe on ollut merkittävä edistysaskel maatalousyrittäjien sosiaalipalvelujen saralla ajankohtana, jolloin maassamme vallitsi muutoinkin poliittisesti radikaali aikakausi. Maatalouspolitiikassa tehtiin tuolloin merkittäviä tuotanto- ja sosiaalipoliittisia muutoksia, luotiin eläkejärjestelmä, satovahinkojen korvausjärjestelmä sekä toteutettiin vanhojen, sodan jälkeisessä tilanteessa myönnettyjen asutusluottojen anteeksianto. Lomituspalvelujen käynnistäminen edellytti paljon ideologisten käsitysten ja ajattelutottumusten muutoksia. Öljykriisi ja talouskasvun heikentyminen asetti maamme uusien ongelmien eteen.

Maatalouspolitiikka oli jälleen uusien, haastavien muutosten edessä, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi. Jäsenyyden myötä maaseudulla ja maatalousyrittäjissä tapahtui

muutoksia ja maatalous oli aivan uudessa tilanteessa. EU:hun liittyminen on aikaansaanut muutoksia maatalouden kaikilla sektoreilla jotka ulottuvat eri politiikkalohkoihin. Lomitusjärjestelmää on jouduttu muokkaamaan, lomittajien työajan mitoitus on muutettu ja lomarengastoimintaa on kehitetty.

Suomi on muuttunut nopeasti, vain muutamassa vuosikymmenessä, maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta ensin teollisuusvaltioksi ja sitten tietoyhteiskunnaksi. Tiedosta ja sen välittämisestä on tullut kasvun edellytys. Yhä suurempi osa taloudellisesta toiminnasta kytkeytyy jollakin tavalla tiedon luomiseen, varastointiin ja siirtämiseen. Maaseudulle tämä kehitys luo sekä uhkia että mahdollisuuksia.

Maatalouslomituksella on useita yhtymäkohtia eri yhteiskunta- ja talouspoliittisiin ratkaisujen muotoutumiseen. Tilojen yritysriskit ovat kasvaneet ja yritysten kannattavuus on laskenut voimakkaasti. EU-aikaan siirtyminen on johtanut viljelijät tilanteeseen, jossa on ollut pakko tehdä valintoja tilan laajentamisen, monialaistamisen ja lopettamisen väliltä. Voimakas tilakoon kasvu on lisännyt viljelijöiden työtaakkaa huomattavasti. Selviytyäkseen ja pystyäkseen jatkamaan yritystoimintaa on pitänyt tehdä merkittäviä investointeja ja kehittää uusia työtapoja. Maatalouden merkittävät rakenne- ja talousmuutokset ovat asettaneet lomitusjärjestelmän uusien muutosvaatimusten eteen. Tämä kaikki on edellyttänyt lomituspalveluilta laaja-alaisia muutoksia, muun muassa lomittajien ammattitaitovaatimukset ovat kasvaneet.

Lomitusjärjestelmän alkuvuosista lähtien oli huomattu, että rengaslomituksen avulla voidaan saada paremmat ja toimivammat lomitusmahdollisuudet, sekä lomittajan, että viljelijän kannalta ammattitaitoon ja osaamisalueisiin. Lomitusjärjestelmään tehtiin tuossa vaiheessa useita muutoksia, muun muassa lomittajien työaikakysymyksiin. Lomarengastoiminnalla on myös sikäli erityistä poliittista kantavuutta, että se perustuu yrittäjien yhteistyöhön, ei kuntien valtion toimeksiannosta toteuttamaan organisointiin. Tällöin tavallaan yhteiskunnan ”kolmas sektori” täydentää ”toista sektoria” eli valtion ja kuntien toimintaa ”ensimmäisen sektorin” puolestaan koostuessa maatalousyrityksistä ja maatalouslomituspalveluiden tarjoajista.

Siten kuin käsillä oleva maatalouslomituspoltiikkaa koskeva tutkimus on tässä luvussa edennyt, se on kohdistunut tässä tiivistelmässä kiteytettyjen suurten linjojen mukaan myös mikrotasoisempiin mutta silti ei merkityksettömiin kysymyksiin. Ne ovat merkityksellisiä sekä hallinnon tutkimuksen että finanssihallinnon analysoinnin kannalta osana tässä sovellettua valtio-opillis-hallintotieteellistä tutkimustapaa. Jo suomalaisen maatalouslomituspoltiikan alusta 1970-luvulta maatalouslomittajien työaikakysymykset ovat ajoittain olleet kiperiä. Sama koskee maatalouslomituspalveluista maatalousyrittäjiltä perittyjä maksuja.

Maatalouslomituspoltiikan pitkittäistarkastelu sen koko olemassaoloaikana maassamme voidaan nähdä ikään kuin jännityskertomuksena. Sen sijaan, että tuo politiikka alussaan kiteytyi, se olisi voinut jäädä kiteytymättä. Sen syntymisen nojalla on voitu pohtia seikkoja, jotka edesauttoivat sen muotoutumista, kuten riittävän vahva hallituspuolueiden ja muidenkin puolueiden tuki, riittävä kannatus järjestöjen keskuudessa ja kiivaan vastustuksen saati veto-oikeuksien puuttuminen milteään yhteiskunnan taholta. Maatalouslomituspoltiikka osoittautui elinkelpoiseksi myös maamme EU-jäsenyydestä alkaen, joskin tuon politiikan huomattava reformi osui jäsenyyden alkuvuosiin 1996-2000.

## **7. KESKEISTEN OSAPUOLTEN VUOROVAIKUTUS LOMITUKSEN KÄYTÄNNÖISSÄ**

### **7.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta**

Tässä luvussa luonnehditaan ja analysoidaan maatalouslomituspalvelujen tuottamiseen osallistuvien keskeisten tahojen intressejä sekä maatalousyrittäjäkotalouksien työmäärää sekä maatalouslomituspalvelujen tehtävää tuon työmäärän hallinnassa ja kohtuullistamisessa. Samoin tarkastellaan tilojen lukumäärän laskun – mutta samalla myös tilakoon kasvun – yhteyksiä viljelijäväestön ja vakinaisesti palkattujen ja tilapäisen työvoiman tarpeeseen. Lisäksi verrataan maatalousyrittäjien ja palkansaajien työn riskialttiutta sekä tarkastellaan esimerkkinä veroviranomaisten tiettyä ennakkoratkaisua maatalousyrittäjien itse järjestämästä lomituksesta.

### **7.2 Maatalouslomituksen paikallistason toimijatahot**

Maatalouslomituspalvelut ovat moniportainen, useiden eri tahojen hallinnoima järjestelmä. Sen olennaisin osa koostuu lomituspalveluja saavista maatalousyrittäjistä. Lomitustoiminnan toteuttamisen kannalta oleellinen järjestelmän osa on maatalouslomittajat. Lisäksi järjestelmään liittyvät myös sen valtiollinen ja kunnallinen hallinnointiosa.

Maatalouslomituspalveluiden järjestelmän kompleksisuudesta ja siihen liittyvästä rajoitetusta yleiskatsauksellisuudesta ja joiltakin osin puutteellisesta transparensista eli läpinäkyvyydestä johtuu, että on vaikeahkoa tunnistaa, miten järjestelmä todellisuudessa toimii. Tämä koskee sekä järjestelmän kykyä saavuttaa sille asetetut vaikuttavuustavoitteet, toimia tehokkaasti, kustannukset minimoiden. Myös järjestelmän mahdolliset sivuvaikutukset tulisi tunnistaa, olivatpa ne haitallisia tai hyödyllisiä. Toisaalta juuri nuo samat seikat tekevät järjestelmästä perustellun ja haasteellisen tutkimuskohteen.

Paitsi tutkimuksen, myös maatalouslomituspalvelujen kehittämisen kannalta on perusteltua, että se voidaan mahdollisimman selväpiirteisesti jäsentää. Siinä tapauksessa voidaan selvittää kunkin asianosaisen viranomaistahon (mm. sosiaali- ja terveysministeriö,

valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, MELA ja kunnat) roolit sekä näiden tahojen välinen dynamiikka ja vuorovaikutus. Samoin on perusteltua, että järjestelmän kehitystä ja muuta sen muuttumista voitaisiin arvioida ja tarkastella niin analysointi- kuin kehittämistarkoituksessa. Sanotuissa yhteyksissä eräs perusteltu näkökulma on se, jota edustavat kysymyksessä olevien palveluiden käyttäjät ottaen huomioon myös käyttäjien parissa esiintyvän erilaisuuden ja eriytyneisyyden maan eri alueilla, maatalousyrittäjyyden eri tuotantosuunnilla sekä tuotantosuuntavalikoimaltaan erilaisilla tiloilla. Edelleen, maatalouslomituspalvelujen tarjoajien kokemukset tarjoavat osan lähtökohdista kohdetta analysoivaa, arvioivaa ja kehittämissuuntautunutta tarkastelua varten.

Maatalouslomituspalvelujen aihepiirissä ovat keskenään vuorovaikutuksessa lukuisat tahot. Yksistään valtiollisten instituutioiden ja organisaatioiden piirissä tältä kannalta on otettava huomioon valtioneuvosto suppeassa mielessä eli maan hallitus niin yleisohjelmassaan, mahdollisesti maataloutta ainakin sivuavissa erityisissä poliittisissa toimintaohjelmissaan sekä yksittäisiä kysymyksiä koskevissa päätöksissään. Samoin on otettava huomioon eduskunnalla aihepiirissä oleva päätösvalta. Valtioneuvostossa laajemmassa merkityksessä on otettava huomioon ne ministeriöt, joiden toimialalla käsitellään maatalouslomitusta koskevia kysymyksiä tai jotka muutoin vaikuttavat asiaan, kuten maa- ja metsätalous-, sosiaali- ja terveys-, työvoima- ja elinkeino- sekä valtiovarainministeriöt. Ministeriötasoa alemmanasteisten valtakunnallisten organisaatioiden piirissä keskeisin tämän tutkimuksen aihepiirin toimintaorganisaatio on maatalousyrittäjien eläkelaitos MELA. Valtion piirihallinnossa aihepiirin organisaatioista on otettava huomioon työvoima- ja elinkeino- eli TE-keskukset. Maatalouslomituspalveluiden organisointitavasta puolestaan aiheutuu, että tarkasteluun on otettava osa kuntien organisaatioista. Oma osansa tarkasteltavasta kokonaisuudesta muodostavat maatalouslomittajat. Koko kysymyksessä olevan järjestelmän tarkoitus, sen toiminnan ydin, ja tulokset konkretisoituvat maatiloilla maatalousyrittäjien ja heidän maatalousyrittäjänsä piirissä.

Mainittujen lukuisten eri tahojen intressit, tavoitteet, aikeet ja kokemukset saattavat olla paljonkin toisistaan poikkeavia. Esimerkiksi maatalouslomituksen kysymyksiä hoitavan julkisen hallinnon intressinä on oletettavasti tarjota lomituspalveluja lain ja asetuksen edellyttämällä tavalla käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa, ja sikäli kuin lomahallinnossa on sisäistetty nykyinen valtionhallinnon ja talouden johtamisen ja

hallinnon suuntaus, tuo hallinto tähtää lisäksi tehokkuuteen. Tämä merkitsee pyrkimystä toteuttaa tehtävät minimiyskustannuksin tai vaihtoehtoisesti saada käytävissä olevilla voimavaroilla aikaan maksimituotos. Maatalousyrittäjän näkökulmasta intressinä on työ, työn rasituksista toipuminen ja palautuminen sekä perhe- ja muun yksityiselämän yhteen sovittaminen, yritysrisien hallinta ja voiton maksimointi tai ainakin sellaisen kannattavuuden saavuttaminen, joka tekee mahdolliseksi toiminnan jatkamisen. Lomitusjärjestelmän odotetaan tukevan myös sellaisia toiminnan muutoksia, että toimintaansa jatkamaan halukas maatalousyrittäjä voisi jatkaa toimintaansa olosuhteiden muuttuessa. Toisaalta erilaisuudesta huolimatta eri toimijatahoilla saattaa olla myös yhteisiä intressejä. Hypoteettisesti voidaan esittää, että eräs noista yhteisistä intresseistä on hyvin toimiva lomitusjärjestelmä siitä huolimatta, että eri tahojen näkemykset saattavat osin poiketa toisistaan ainakin yksityiskohdissaan.

### 7.3 Maatilan työmäärä, töiden järjestelyt ja kannattavuus

Kokopäivätoimisten palkansaajien sopimusten mukaisiksi tai tosiasiallisiksi työajoiksi rekisteröidään tyypillisesti sellaisia lukuarvoja kuin 1 600 – 1750 vuotuista työtuntia. Tämä vastaa noin kahdeksan tunnin työaikaa kunakin nykyisistä viidestä arkipäivästä viikossa. Sen sijaan miltei 30 prosenttia maatalousyrittäjistä ja maatalousyhtymien osakkaista tekee maataloustyötä lähes 3 000 tuntia vuodessa. Tämä vastaa kahdeksan tunnin työpäivää seitsemänä päivänä viikossa vuoden jokaisena päivänä. (Eurojyvä 2005). Muiden alojen yrittäjien keskimääräinen työtuntimäärä oli 44,3 tuntia viikossa, kun vastaava luku palkansaajilla oli 36,9 tuntia. Yrittäjät tekivät täten viikossa noin 20 prosenttia enemmän työtä kuin palkansaajat (Suominen 2005).

Suomessa oli toiminnassa muun kuin maatalousalan yritystä kaikkiaan vuonna 2005–2006 noin 230 000 yritystä, joista lähes 140 000 oli yhden henkilön yrityksiä. Toisin sanoen kuusi kymmenestä on yrityksiä, joissa työskentelee vain yrittäjä yksinään ilman ulkopuolisia työntekijöitä ja ilman, että kukaan yrittäjän perheenjäsenistäkään olisi yrityksessä työssä. Yksinyrittäjä tekee yrityksessään lähtökohtaisesti kaikki työt itse. Yksinään toimimisesta seuraa myös se, että jos yrittäjä esimerkiksi sairastumisen tai muun syyn vuoksi on estynyt työnsä tekemisestä, työt jäävät useimmissa tapauksissa kokonaan tekemättä ja ansio syntymättä. Niinpä yksinyrittäjän mahdollisuudet yrityksestään poissaoloihin esimerkiksi perheen hoitovelvoitteiden vuoksi tai loman pitämiseksi ovat

monessa tapauksessa rajoitetummat kuin muilla kansalaisilla. (Yksinyrittäjäohjelma 2007). Maataloustyötä tekeviä henkilöitä vuonna 2005 oli 155 029. Lukuun sisältyy perheviljelmillä, maatalousyhtymissä ja osakeyhtiöissä ja valtion tai kuntien omistamilla tiloilla tehtävät työt. Viljelijöiden tekemän työn määrä oli korkein lypsykarjatililla. Työteho seurassa tehdyn tutkimuksen mukaan maidontuotantotiloilla keskimääräinen työaika venyi yli 12 tunnin mittaiseksi (Karttunen 2003). Viljelijäperheen työpanos on suurin lypsykarja- ja sikataloustiloilla. Taulukossa 11 on esitetty viljelijäperheen työtunnit tuotantosuunnittain vuosina 2001-2005.

Taulukko 11. Viljelijäperheen työtunnit tuotantosuunnittain vuosina 2001-2005. (MTT Taloustutkimuksen kannattavuuskirjanpitoloket ([www.mtt.fi/kannattavuuskirjanpito](http://www.mtt.fi/kannattavuuskirjanpito))).

	2001	2002	2003	2004	2005
Viljanviljely	1 300	1 290	1 210	1 140	1 170
Muu kasvinviljely	1 890	1 750	1 870	1 750	1 560
Puutarhatuotanto	3 080	3 290	4 040	3 510	3 090
Lypsykarja	4 390	4 360	4 380	4 340	4 270
Muu nautakarja	3 540	2 240	2 480	2 530	2 240
Sikatalous	3 170	3 170	3 310	3 180	3 230
Muu kotieläintalous	3 200	3 170	2 550	2 450	2 810
Sekamuotoinen tuotanto	2 860	2 980	2 850	2 980	2 840
Kaikki tilat	3 030	2 920	2 910	2 770	2 660

Maatalousyritysten koon kasvaessa myös työmäärä lisääntyy, vaikka työmäärä tuotettua yksikköä kohden laskee. Työmäärän kasvun ongelmat ilmenivät myös tämän tutkimuksen survey-analyysin kyselyosiossa täytettyihin kyselylomakkeisiin sisältyvissä avoimissa vastauksissa ja kyselyyn osallistuneiden yhteydenotoissa tutkimuksen tekijään. Usein viljelijä on joutunut käyttämään lomittajaa tasatakseen työhuippuja, jolloin lomittaja tekee karjanhoitotyöt ja maatalousyrittäjä itse tekee sesonkitöitä kuten puinteja. Eräs kyselyyn vastannut viljelijä kertoi esimerkkinä, että kun tilalla on lomittaja tekemässä karjanhoitotyöt, sillä välin hän pesee navetan.



Tilojen lukumäärän lasku on vaikuttanut viljelijäväestön ja vakinaisesti palkattujen maataloustyöntekijöiden määrään. Vuonna 2005 maatiloilla maataloustyöhön osallistui 153 279 viljelijäperheen jäsentä tai vakituisesti palkattua henkilöä, mikä on noin 25 500 vähemmän kuin vuonna 2000. Maataloustyövoiman vähenemisen tärkeimpänä syynä on kaiken kaikkiaan maatilojen lukumäärän väheneminen. Myös tuotantorakenteen muuttuminen on johtanut työvoiman tarpeen vähenemiseen. Usein koko viljelijäperheen kaikki jäsenet työllistävien kotieläintilojen määrä on vähentynyt selvästi, kun taas vähemmän työllistävien viljatilojen määrä on pysytellyt ennallaan.

Vuonna 2005 vakituisesti palkatun henkilöstön osuus maataloustöistä oli vajaat neljä prosenttia. Lyhytaikaisesti palkattu sesonkityövoima ja maatalouslomittajat tekivät molemmat yhteen laskettuina hieman yli neljä prosenttia maatilojen maataloustöistä. Urakoitsijoiden osuus maataloustöistä on yksi prosentti (Tike tiedote 12.5.2006, maatilojen työvoima väheni 25 500:lla.)

Palkatun työvoiman käyttö vaihtelee paljon tuotantosuunnittain. Puutarhatalouteen erikoistuneiden tilojen maataloustöistä lähes puolet tekee palkattu työvoima. Palkattua työvoimaa käytetään vähiten viljatililla, lypsykarjatililla sekä lammas- ja vuohitiloilla. Maatalouslomittajat tekevät noin kuusi prosenttia lypsykarjatilojen maataloustöistä. Kotieläintilojen töistä vakituisesti palkatut tekivät eniten hevostiloilla ja vähiten lypsykarjatililla (Taulukko 12). Muista tiloista vakituisesti palkatut tekivät töitä eniten muun tuotannon tiloilla, joihin sisältyy muun muassa maatilamatkailu. (Tike, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, maataloustilastotiedote 1/2006.)

Maatalous- ja puutarha-alan kausiluonteisuuden johdosta tilapäisen työvoiman tarve on suhteellisen suuri. Erityisesti puutarhatiloilla käytetään tilapäisenä työvoimana huomattavassa määrin ulkomaalaisia, etenkin venäläisiä ja virolaisia. Vuonna 2005 suomalaisilla maatiloilla työskenteli, pääosin kausiluontoisesti, noin 15 100 ulkomaalaista työntekijää. (Tike tiedote 12.5.2006).

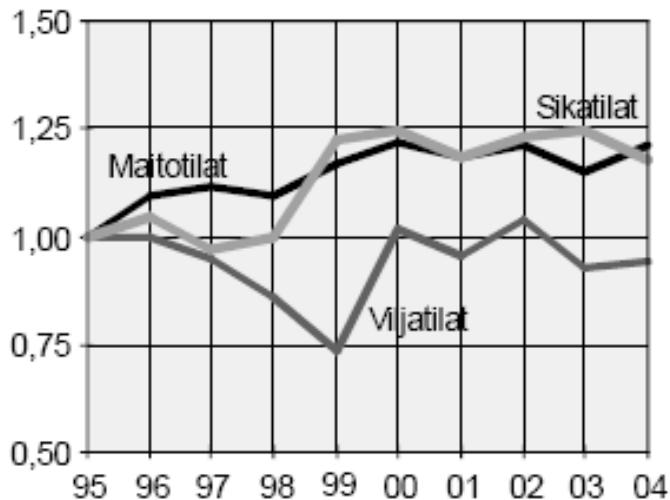
Taulukko 12. Viljelijäväestön, vakituisesti ja tilapäisesti palkattujen työpäivät tiloilla tuotantosuunnittain 2005. (TIKE, maataloustiedote 2006, Maatilojen työvoima väheni 25 500:lla.)

Tuotantosuunta	Viljelijä- väestö	Vakinaisesti palkatut	Lyhyt- aikainen työvoima	Maatalous- lomittajat	Urakoitsijat	Kaikki yhteensä
Lypsykarjatalous	10476013	197765	201153	745325	82693	11702949
Muu nautakarjatalous	1821759	58369	55643	91530	23122	2050423
Sikatalous	1659481	121958	56263	92950	20517	1951169
Siipikarjatalous	463423	59408	19871	22840	10225	575767
Lammas- ja vuohitalous	315197	6421	5757	13807	3724	344906
Hevostalous	473444	68704	28576	11646	8452	590822
Viljanviljely	3587967	94569	129267	25801	74901	3912505
Erikoiskasvituotanto	1361503	69826	135125	5693	20658	1592805
Puutarhakasvit	643674	166033	431008	6994	9189	1256898
Muu kasvintuotanto	593729	12193	26766	11614	13292	657594
Muu tuotanto	67781	38612	18351	1876	3021	129641
Yhteensä	21463971	893858	1107780	1030076	269794	24765479

Maatalousyrittäjä joutuu yrityksensä kannattavuuden nimissä tarkoin harkitsemaan tilalla tarvittavan ja taloudellisesti kannattavan ulkopuolisen työpanoksen käyttöä. Taloudellisen tehokkuuden saavuttamisen kannalta vieraan työvoiman käytön lisääminen on perusteltua siihen saakka, kunnes ulkopuolisen työvoiman työpanoksen aiheuttama rajakustannus on yhtä suuri kuin rajatuotto. Mikäli tilalle on palkattu ulkopuolisia työntekijöitä, niin vapaa-ajan järjestäminen ja isäntäväen lomittaminen onnistuu helpommin, mikäli käytetään vakituisia työntekijöitä. Maatalousyrittäjät kuitenkin yleisesti valittivat tämän tutkimuksen empiirisessä tiedonkeruussa esiin tulleissa tiedoissa, että ammattitaitoisia työntekijöitä oli vaikea saada navettatöihin.

Karttusen (2004, 4) mukaan suuret maitotilat voidaan jakaa kahteen ryhmään työjärjestelyjen suhteen eli töitä ulkoistaviin ja töiden suhteen itsenäisiin tiloihin. Töiden ulkoistajiin kuuluu sekä perinteisiä perheviljelmiä että maitoyhtymiä. Molemmat saattoivat tehdä yhteistyötä naapuritilojen kanssa ja ulkoistaa esimerkiksi pelto- ja paperitöitä. Itsenäisissä maatilayrityksissä ei töitä juurikaan ulkoisteta, vaan töistä pyritään suoriutumaan itse. Tämä saattaa myös usein olla pakon sanelemaa, ellei paikkakunnalla ole sopivia palvelujen tarjoajia.

Maatalouden tuottavuuskehitys on ollut kotieläintiloilla positiivista ja kasvinviljelytiloilla negatiivista. Kotieläintiloilla tuotteiden ja panosten hintasuhteet ovat kannustaneet tuotannon tehostamiseen (Niemi, Ahlstedt 2005, 57.)



Kuvio 7. Tuottavuuskehitys eri tuotantosuunnissa vuosina 1995-2004 (Niemi, Ahlstedt 2005, Maatalouspolitiikan vaihtoehdot –työryhmä loppuraportti, 2007).

Kannattavuuskerroin on yleisesti käytetty kannattavuusmittari, joka on suhteellinen mittari ja kertoo, saavutetaanko omalle pääomalle ja omalle työlle tavoitteiden mukainen tulos. Kun yrittäjätulo jaetaan viljelijän palkka- ja korkovaatimusten summalla, saadaan tilan kannattavuuskerroin. Kun yrittäjätulosta vähennetään yrittäjäperheen työtuntikirjanpitoon perustuva 2 660 työtunnin ja maataloustyöntekijöiden 12,30 euron tuntipalkan mukaan laskettu palkkavaatimus sekä 5 prosentin laskentakorkokantaan perustuva oman pääoman korkovaatimus, saadaan tuotantokustannukset kokonaisuudessaan huomioonottava yrittäjänvoitto (MTT, taloustutkimus 2005).

Taloudellisen ajattelun peruskäsitteisiin kuuluu kannattavuuden ohella muun muassa tuottavuus. Tuottavuutta voidaan parantaa oikean panos-tuotos – suhteen avulla nostamalla satotasoa, eli tuotannon määrää, ja alentamalla tuotantokustannuksia. Kannattavuus sen sijaan voi parantua myös viljelijän omasta toiminnasta riippumattomista syistä. Näin voi käydä esimerkiksi, jos elintarvikkeiden hinta kohoaa niiden laadun pysyessä ennallaan. Tällöin kannattavuus paranee tuottavuuden pysyessä muuttumattomana.

Taulukko 13. Tilojen kannattavuuskertoimet tuotantosuunnittain 2000 – 2005. (MTT kannattavuuskirjanpitoloket ([www.mtt.fi/kannattavuuskirjanpito](http://www.mtt.fi/kannattavuuskirjanpito))).

Kannattavuuskerroin	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Viljanviljely	0,72	0,56	0,54	0,38	0,31	0,25
Muu kasvinviljely	0,59	0,71	0,59	0,42	0,44	0,46
Puutarhatuotanto	0,68	0,57	0,54	0,49	0,49	0,46
Lypsykarja	0,64	0,65	0,53	0,52	0,53	0,46
Muu nautakarja	0,94	0,89	0,52	0,47	0,48	0,54
Sikatalous	0,85	1,02	0,72	0,48	0,60	0,75
Muu kotieläintalous	0,57	0,87	0,17	0,67	0,60	0,58
Sekamuotoinen tuotanto	0,73	0,68	0,60	0,41	0,40	0,48
Kaikki tilat	0,68	0,67	0,54	0,47	0,47	0,44

#### 7.4 Viljelijöiden työssä jaksaminen: yleisarvioita maatalouslomitusta koskevan yksityiskohtaisen tarkastelun perustaksi

Viljelijän tai viljelijäpariskunnan työkyky ja ammattitaito ovat suomalaisessa maataloudessa useimpien maatilojen tärkein voimavara. Remeksen (2003, 63) mukaan oman työn hallinnan tunne on tärkeä haitallista stressiä torjuva tekijä, jolla on yhteys työntekijöiden työkykyyn. Yksilön työkyvyn toivotaan säilyvän hyvänä tai vähintään riittävänä työn asettamiin vaatimuksiin nähden siihen saakka, kunnes henkilö voi siirtyä vanhuuseläkkeelle. Työkyky muodostuu työn, terveydentilan, elämäntyylin sekä biologisen ikääntymisen vuorovaikutuksena. Saavutettavan kokonaishyödyn kannalta työkykyä on perusteltua ylläpitää sekä vahvistaa. Nämä seikat korostuvat erityisesti tuotantoa voimakkaasti laajentavien maatalousyrittäjien toiminnassa.

Työtehosteuran maitotiloille tekemässä kyselyssä kolme neljäsosaa vastanneista oli sitä mieltä, ettei heillä ole riittävästi vapaa-aikaa ottaen huomioon maataloustyön määrän. Aamu- ja iltalypsyyn välistä aikaa pitivät työaikana yli 70 prosenttia vastaajista. Viidesosa vastaajista teki fyysistä maataloustyötä yli kahdeksan tuntia päivässä seitsemänä päivänä viikossa. Lisäksi moni on tehnyt ja tekee päivittäin useita tunteja tuotannon johtamiseen ja

suunnitteluun liittyviä töitä (Remes ym 2003, 63-64). Remes ja hänen tutkijakumppaninsa haastattelivat tutkimustaan varten suomalaisia suurten maidontuotantotilojen yrittäjiä. Remeksen tutkimuksen mukaan maidontuotantotilojen perheenjäsenet tekivät töitä keskimäärin 3 120 tuntia vuodessa. Työhuippujen aikana isännät tekivät keskimäärin 16-18- ja emännät 9-16 –tuntisia työpäiviä. Suomalaisilla sikatiloilla isännät työskentelivät keskimäärin 3 400 tuntia ja emännät 3 100 tuntia vuodessa. Tavanomaisesti laskettaessa yhden henkilön työaika maatilataloudessa käytetään 11 kuukauden aikana laskentaperusteena 5 päivää viikossa ja 8 tuntia päivässä, jolloin summaksi saadaan 1 800 työtuntia vuodessa. Yli 3 000 työtuntia vuodessa vastaa työntekoa 8 tuntia päivässä vuoden jokaisena päivänä.

Mannisen (2004, 50) mukaan lypsykarjatilojen viljelijöistä 57 prosenttia koki stressiä maatalan tehtävissä eli selvästi useammin kuin muutamia vuosia aiemmin. Vapaa-ajalla stressiä sen sijaan tunsi vain 37 prosenttia Mannisen tutkimukseen vastanneista.

Tutkimustulosten mukaan riittävä vapaa-aika ja lepo puolestaan tukevat selvästi maitotilallisten ja heidän tilalla työskentelevien perheenjäsentensä työkykyä. Niillä nais- ja miespuolisilla maidontuottajilla, joilla oli mielestään sopivasti vapaa-aikaa ottaen huomioon heidän maataloustyönsä määrän, oli selvästi parempi työkyky kuin niillä, joilla ei ollut riittävästi vapaa-aikaa. Huomattavaa on, että 80 prosentilla miehistä ja 70 prosentilla naisista ei mielestään ollut vapaa-aikaa riittävästi. Niillä nais- ja miespuolisilla maidontuottajilla, jotka saivat edes nukutuksi riittävästi ainakin keskimäärin, oli selvästi parempi työkyky kuin niillä, joilla oli univajasta. Vaikka tulos on tuolta osin sinänsä itsestään selvä, se tuo kuitenkin esiin sen oleellisen seikan, että maatalousyrittäjien työ uhkaa osaa heistä kenties vakavallakin univajeella. (Karttunen. 2003.)

Maatalousyrittäjät ja heidän tilalla työskentelevät perheenjäsenensä eivät ole immuuneja mielen sairauksille, joita työperäinen stressi saattaa laukaista tai pahentaa. Immosen (2002) mukaan masentunut henkilö jää etenkin maaseudulla liian helposti ilman apua ja hoitoa. Usein jo asianomaisten omat ennakkoluulot ja se, ettei väsymisen ja masennukseen ajautumisen merkkejä ajoissa tunnisteta, estävät avun etsimisen ja saamisen ajoissa. Jos apua haetaankin, koetaan riskiksi se, että jäädään ”roikkumaan lääkityksen varaan”. Jos muu hoito kuten keskusteluterapia todetaan tarpeelliseksi, se voi jäädä saamatta, ellei riittävää terapeutista henkilökuntaa ole käytettävissä tai muuten saatavissa paikkakunnalla. Jos apua onkin tarjolla, sitä voi olla mahdoton käyttää kulku- ja

ajoitusvaikeuksien vuoksi. Nämä ongelmat ovat pahimmillaan harvaan asutuilla haja-asutusalueilla ja karjatilastoilla, joilla hoitoa vaativia eläimiä ei voida jättää hoidotta kuin lyhyeksi aikaa kerrallaan. Maatalousyrittäjien mielenterveyden ennaltaehkäisevän ja korjaavan hoidon kannalta oleellisten, tarpeeksi pitkien lepoaikojen turvaaminen saattaa estyä lomitusergelmiön johdosta. Pahimmissa tapauksissa työ viipyy asianomaisen ajatuksissa sairauslomallakin, jonka hän kenties tulee keskeyttäneeksi kokiessaan, ettei hän voi sallia itselleen lepoa samassa pihapiirissä ja ympäröivillä pelloilla ja metsissä harjoitettavan yritystoiminnan kärsiessä. (Immonen 2002.)

Maatalouden kannattavuuskirjanpitoa on pidetty Suomessa vuodesta 1912 jolloin Maatalousseurojen Keskusliitto aloitti kannattavuustutkimuksen vapaaehtoisilla kirjanpitotiloilla. Toimintaa ylläpitää ja kehittää Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT). Suomen liittyttyä Euroopan Unioniin vuonna 1995 kannattavuuskirjanpitojärjestelmällä alettiin hoitaa lakisääteinen velvollisuus, jonka nojalla toimitetaan Suomen maatalouden talouskehitystä kuvaavaa aineistoa EU:n FADN –kirjanpitojärjestelmään. (Maaseudun Tulevaisuus 6.9.2002.)

Ristiluoma ja muut (2003) ovat tarkastelleet kannattavuuskirjanpitotiloille lähetetyn postikyselynä tekemänsä tiedonkeruun perusteella tuotannon laajentamista, lomitusta, viljelijöiden koulutustarpeita ja stressinhallintaan liittyviä asioita. Kyselyssä oli mukana 1000 tilaa, jotka sijaitsivat eri puolilla Suomea sekä edustivat eri tuotantosuuntia. Ristiluoman ja hänen tutkijatovereidensa mukaan parhaimpia stressin hoitokeinoja viljelijöiden mielestä ovat hyvät ystävät, perhe ja harrastustoiminta. Muina stressin hoitokeinoina laadittuun kyselyyn vastanneet pitivät muun muassa kokemusten vaihtoa muiden viljelijöiden kanssa, positiivista elämänasennetta ja lomanviettoa (Ristiluoma ym. 2003, 41-42).

Tilastokeskuksen tietojen mukaan maatalousyrittäjien työ on selvästi riskialttiimpaa kuin palkansaajien. Heille laskettu työtaturmasuhde on palkansaajiin verrattuna noin kaksinkertainen. Vuonna 2003 Maatalousyrittäjien eläkelaitos maksoi maatalousyrittäjille korvauksia yhteensä 6 189 työtaturmasta, joista 5 520 johti vähintään kolmen päivän poissaoloon työstä. Tapaturmien lukumäärä laski edellisestä vuodesta, sillä vuonna 2002 maatalousyrittäjille sattui 5 935 vähintään kolmen päivän työstä poissaoloon johtanutta työtaturmaa. Myös työtaturmasuhde laski edellisvuodesta hieman ollen nyt 56,6

työtapaturmaa tuhatta vakuutettua maatalousyrittäjää kohden, kun vastaava suhdeluku vuonna 2002 oli 58,3.

Taulukko 14. Maatalousyrittäjien ja palkansaajien työtapaturmat 2003.  
(Työtapaturmat 2003. Tilastokeskus).

	Työtapaturmat	Väh. 3 päivän poissaolot työstä	Työtapaturmat väh. 3 pv/1 000 henk.	Työkuolemat	Työkuolemia/1 000 henk.
Palkansaajat	94 758	56 268	27,3	43	2,1
Maatalous- yrittäjät	6 189	5 520	56,6	5	5,2

#### 7.5 Maatalouslomitukseen liittyvä vuorovaikutus julkisten veronsaajatahojen kanssa

Maatalouslomituksen aihepiirissä on ristiriitoja aiheuttanut se, etteivät verottajan kannanottojen mukaan itse järjestetyssä lomituksessa riittävästi täyty kaikki palkkatyön tunnusmerkit.<sup>6</sup> Lomitustilanteessa viljelijä on palvelun käyttäjä, joka saa korvauksen kunnalta tilallaan käyttämänsä lomituspäalvelun perusteella. Tällöin myös kunnalla on osittainen valvontavastuu. Kunta valvoo muun muassa, että viljelijä tosiaan on ollut lomalla ilmoittamana ajankohtana tai -jaksona. Työnantajalla tarkoitetaan ennakkoperintälain (EPL:n) 14 §:n mukaan sitä, jonka lukuun tehdystä työstä palkka maksetaan. Johto- ja valvontaoikeuden olemassaolo sekä työsuhteeseen tyypillisesti kuuluvien erien kuten luontoisetujen ja sosiaalietujen antaminen sekä ylityökorvausten, sairaus- ja loma-ajanpalkkojen maksaminen osoittavat työsuhteen muodostuneen. (Verohallituksen ohje Dnro 2118/31/2004, 21.6.2005.)

Verottajan käsitystä itse järjestettävästä lomituksesta kuvaa esimerkki, jossa lomituksensa itse järjestävä viljelijä haki verottajan ennakkoratkaisua, jotta lomittajan korvaus voitaisiin

<sup>6</sup> Termi 'verottaja' on arkikieltä ja epämääräinen, mutta tässä yhteydessä se on riittävän erottelutarkka. Juridisessa kielenkäytössä tavallinen ilmaus on 'veronsaaja'. 'Verottajalla' tarkoitetaan tässä verohallituksen alaista alueellista ja paikallista verohallintoa verovirastoihin, -toimistoihin ja -virkailijoihin. 'Verottajan' kannanottoina on otettava huomioon esimerkiksi yksittäiset veroviranomaisten verotus- ja verottamatta jättämispäätökset, veroviranomaisten mahdolliset kieltäytymiset maatalousyrittäjyyden ja maatalouslomitustoiminnan verovelvollisten veromuistutuksiin sekä lääninoikeuksien ja – mikäli asianomainen on saanut valitusluvan asialla ollessa ennakkotapausmerkitystä – korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut verovalitusasioissa.

verotuksessa käsitellä työkorvauksena eikä palkkana. Viljelijän aikuiset lapset hallitsivat hyvin tilan työt, ja viljelijä kykeni tällä lomitusjärjestelyllä parhaiten irrottautumaan työstään. Esimerkkitapauksessa vastuu lomitustyön suorittamisesta oli työhön sitoutuneella lomittajalla. Esimerkin viljelijä ei itse loma-aikana ole tilalla ja vaikka hän olisikin, niin karjataloustyöhön hän ei saa osallistua. Paikallisyksikön eräänä tehtävänä on valvoa, että lomalla oleva yrittäjä ei osallistu karjataloustöihin. Lomituksen tarkoitus on, että viljelijä irrottautuu työstä, eikä jää tilalle valvomaan lomittajaa.

Verottajan ennakkoratkaisu:

” Hakemuksessa tarkoitettu maatilalla tehtävä lomitustyö on maatalousyrittäjän lukuun ja tämän johdon ja valvonnan alaisuudessa tehtävää työtä, josta maksettavaa korvausta on pidettävä työn suorittajan työsuhteessa saamana ennakoperintälain 13 § mukaisena palkkana eikä muuna kuin palkkana maksettavana ennakoperintälain 25 §:ssä tarkoitettuna työkorvauksena, jollaisesta puolestaan on kyse siinä tapauksessa, kun lomituspalvelu tilataan lomituspalveluja tuottavasta yrityksestä. Varsinaisen lomitustyön suorittava lomittaja on tässäkin tapauksessa työsuhteen edellytykset täyttävässä suhteessa maatilallaan, mutta saa tekemästään lomitustyöstä maksettavan palkkansa työnantajanaan toimivalta lomituspalveluja tuottavalta yritykseltä.” (Sisä-Suomen verovirasto nro 21/2006.)

Ennakkoratkaisun lause: ”Mikäli yrittäjä ostaa lomituspalvelun tuottavalta yritykseltä, niin silloinkin lomitustyön suorittaja on työsuhteen edellytykset täyttävässä suhteessa maatilallaan,” on tavallaan yllättävä. Päätöksen valmistelijalla ei ilmeisesti ole ollut lainkaan tietoa lomituspalveluja tuottavista yrityksistä kuten ammatinharjoittajista ja yhteisöistä. Asia on käsitelty kuten kyseessä olisi työvoiman vuokraus, joka tarkoittaa kahden yrityksen välistä sopimusta, jossa vuokranantaja luovuttaa omia työntekijöitään toisen yrityksen (käyttäjäyritys) käytettäväksi korvausta vastaan. Tällöin palvelun käyttäjällä on niin sanottu isännän vastuu palkansaajansa työstä. Esitetyssä esimerkissä verottajan ennakkoratkaisu osoittaa, että lomituspalvelut ovat pitkistä olemassaoloajastaan huolimatta vielä ”mysteeri” hallinnonaloille, jotka eivät ole kiinteästi ja jatkuvasti tekemisissä palvelun kanssa.



Mielenkiintoinen on verottajan ennakkoratkaisu työkorvausasian lisähuomautuksena ”yrittäjä ostaa lomituspalvelun tuottavalta yritykseltä, niin silloinkin lomitustyön suorittaja on työsuhteen edellytykset täyttävässä suhteessa maatalaan.” Tämä verottajan kannanotto kertoo vallitsevasta tilanteesta, jossa jokainen hallinnonala tarkastelee ratkaisujaan vain omasta näkökulmastaan paneutumatta asioihin laajemmasta näkökulmasta.

## 7.6 Lomitusjärjestelmän ongelmia ja kehittämisajatuksia

Vuoden 1997 alusta asti vuosilomaan oikeutetulle karjatalousyrittäjälle on ollut mahdollista myöntää lomittaja-apua subventoituun hintaan enintään sata tuntia vuodessa (Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki 1231/1996). Vuodesta 2001 subventoituun hintaan saatavaa lomituspapua on voinut saada 120 tuntia vuodessa.

Lomittajien osa-aikaisuus heikentää lomittajien mahdollisuutta saada toimeentulonsa yksinomaan lomitustyöstä. Nykytilanteessa lomittajien osa-aikaisuus on osasyynä lomittajapulaan. Tämän tutkimuksen tiedonkeruun perusteella saaduissa vastauksissa tuli esiin, että tarvetta lomittaja-avun käytölle on, mutta loman saajat eivät juuri täydennä lomittajan työpäivää itse maksamallaan 120 tunnin lomituksella, koska se on monessa tapauksessa liian kallista lomitettaville. Siksi tuosta mahdollisuudesta ei voi odottaa pikaista ratkaisua lomittajien työaikakysymykseen. Osa-aikaisten lomittajien määrä suhteessa täyteen työaikaan tekevien määrään on lisääntynyt, minkä voidaan olettaa heikentävän ammatin houkuttelevuutta ja voi sitä kautta vaikuttaa lomittajien saatavuuteen. Vuonna 2006 osa-aikaisten lomittajien osuus oli noin 45 prosenttia (Mela: Maatalousyrittäjien lomituspapalvelut – tilastoja 2006).

Tilanne on ristiriitainen. Lomittajat haluavat tehdä töitä kokoaikaisesti ja lomittajapulasta kärsii koko maatalouslomitusjärjestelmä ja etenkin lomituspapalvelujen käyttäjät. Lomittajilla on halukkuutta tehdä täyden työajan tunnit, ja maatalousyrittäjillä on työtä tarjolla. Samanaikaisesti poliittiset päättäjät painottavat työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen tarvetta, työstä irrottautumisen merkitystä työssä jaksamisen edellytyksenä. Silti vallitsee mainittuja hankalia ongelmia.

Nykyisen lainsäädännön mukaan mikäli vuosilomaa varten järjestetyn lomituksen aikana myös muu kuin vuosilomalla oleva samassa maatalousyrityksessä työskentelevä henkilö irrottautuu lomituksen avulla oman tehtäväosuutensa hoitamisesta, katsotaan sanotun

henkilön pitäen vuosilomansa näin lomitettujen päivien osalta. Karjanhoitotyössä työrutiinit ovat tärkeitä, ja jos niistä poiketaan, työn tehokkuus kärsii, koska työpari vaihtuu sillä yhteisten työkäytäntöjen hioutuminen vie aikaa. Menettely, jossa toinen samalla tilalla työskentelevä yrittäjä olisi tavoitettavissa vaikka ei osallistukaan karjanhoitotyöhön aktiivisesti, toisi yrittäjälle mahdollisuuden muun muassa kiireettömään asiointiin lähikaupungissa tai muussa asutuskeskuksessa tai mahdollisuuden yhdessäoloon omien lastensa kanssa. Näin voitaisiin parantaa viljelijän ja hänen perheensä hyvinvointia vaarantamatta maatalousyrityksen toimintaa.

Mikäli kahden yrittäjän tilojen vuosiloman samanaikaisuudesta sovellettaisiin käytäntöä, jossa toinen yrittäjä ei osallistu aktiivisesti tilan karjanhoitorutiineihin mutta on kuitenkin tavoitettavissa lähietäisyydellä, menettely ei merkittävästi lisäisi kustannuksia mutta parantaisi järjestelmän suorituskykyä. Toinen yrittäjä voitaisiin velvoittaa perehdyttämään lomittava yrittäjä asianomaisiin tehtäviin. Näin saavutettaisiin kustannussäästöjä, koska perehdyttämisen ja eläinhoitoon liittyvät tarkastuskäyntien kustannukset laskisivat.

Vuonna 2004 maatalouslomittajien perehdyttämiseen käytettiin koko maassa kaikkiaan huomattava määrä työpäiviä eli 29 722. Lomituspäivän yksikkökustannus oli 133,41 €, eli perehdyttämiskustannukset olivat yhteensä 3 965 212 € ja perehdyttämiskustannus viljelijää kohti 107,37 €. (Sähköpostitieto 31.8.2005 Mela, Pia Lahin)

Maatalouslomituksen kehittämismahdollisuuksia selvittäneen työryhmän (STM 2006:40) yhtenä tehtävänä oli selvittää, kuinka lomittajien osa-aikaisuutta voidaan vähentää ja heidän ammattitaitoaan kehittää. Työryhmä ehdotti, että alle 16 kotieläinyksikön tiloilla työskentelevien maatalousyrittäjien velvollisuus pitää vuosilomastaan 16 päivää samanaikaisesti muutettaisiin koskemaan myös yrittäjiä, joiden tiloilla on enintään 20 kotieläinyksikköä.

Tilanteessa, missä lomittaja tekisi yksin yli 15 kotieläinyksikön tilan karjanhoitotyöt, voidaan olettaa myös lomitustyön tehokkuuden parantuvan, koska aikaa ei enää mene työrutiinien ja keskinäisen työnjaon opetteluun. Ehdotetulla menettelyllä voitaisiin parantaa lomitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja lomittajan työturvallisuutta, koska hän ei enää olisi yksin tilalla, jolloin tapaturmatilanteessa välitön apu olisi heti saatavilla. Tämä parantaisi myös eläinten hyvinvointia. Näin voitaisiin löytää myös osaratkaisu

lomittajapulaan, koska menettely lisäisi lomittajan tunteja tilalla ja lomittajat voitaisiin palkata kokoaikaisiksi. Tällöin myös lomittajaksi hakeutuvien määrä oletettavasti kasvaisi.

Ehdotetulla tavalla muutettu järjestelmä asettaisi yhden ja kahden yrittäjän tilat eriarvoiseen asemaan, jolloin yhden tilan yrittäjälle tulisi korvata lisääntynyt vapaa-aika muulla tavoin, kuten lomituspäiviä lisäämällä. Lomituspalvelu on välttämätön henkinen tuki viljelijäväestölle, sillä ilman sitä viljelijä ei lähtisi lomalle. (Haastattelu, Kalevi Hemilä 2.9.2005).

## 7.7 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista

Luvussa on tarkasteltu maatalouslomituspoliittikkaa toimijaperspektiivistä. Tuon politiikan toimijoita ovat niin valtion kuin kuntien viranomaiset, maatalousyrittäjät tilalla asuvine perheenjäsenineen sekä maatalouslomituspalvelujen tarjoajat. Maatalouslomituspalvelut ovat moniportainen ja useiden tahojen hallinnoima järjestelmä, jonka toimintaan niveltyy useita eri toimijoita, joiden intressit ovat ainakin joiltakin osin erilaisia.

Tärkeäksi tarkastelun teemaksi luvussa muodostui viljelijöiden jaksaminen. Työpäivät ovat useilla maataloustuotannon aloista verrattomasti pidemmät kuin palkansaajien piirissä. Runsaasti ruumiillista työtä sisältävänä maatalous on suhteellisen suurten tapaturmariskien alaista. Erityisesti nuoret viljelijät, jotka ovat lunastaneet tilansa sukupolvenvaihdoksessa, joutuvat ponnistelemaan kehittääkseen ja monessa tapauksessa huomattavasti laajentamaan tilansa tuotantoa EU-vaatimusten ja -kannustimien johdosta sekä maatalouden tuotannon ja tuotantopanosten kansainvälisten hintatrendien myötä. Samalla he joutuvat kantamaan huomattavaa taloudellista vastuusta ja kohtaamaan suuren työtaakan haasteita. Työmäärän lisääntyessä työssä jaksaminen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen ja perheen ihmissuhteet ovat kovalla koetuksella. Maatilojen ja maaseutuyritysten keskikoon kasvaessa esiintyy tarpeita organisoida tehtäviä uudelleen, kiinnittää lisää huomiota ajankäytön hallintaan sekä työnantajana toimimiseen ja työturvallisuuteen. Maatilatalouden harjoittamisen kannalta eivät sosiaaliset tukiverkot ole kehittyneet samanaikaisesti riittävästi. Maatalouslomituspoliitikassa ei esimerkiksi lomapäivien määrä ole seurannut tilakokojen ja eläinmäärien kasvua.

Työmäärällä mitattuna lypsykarjatilat ovat maataloista työvoimaintensiivisimpiä. Lypsykarjataloilla työt tekevät viljelijäperheen jäsenet, palkattu työvoima, lomittajat ja urakoitsijat. Perheviljelmien viljelijöistä osa tekee myös metsätaloustöitä tai käyttää työaikaa tilan muuhun yritystoimintaan kuten maatilamatkailuun. Työajan jakautuminen eri työsuoritusten välillä vaihtelee kaiken kaikkiaan paljon sekä tuotantosuunnan, tuotevalikoiman ja tilan koon mukaan.

Kuten yritystoiminnassa laajalti muutenkin ja osin palkansaajienkin keskuudessa, eduskuntalakeihin perustuva verotus ja sen yksityiskohtainen toteuttaminen verohallinnossa sääntelee myös maatalousyrittäjien toimintaa. Useiden oikeustapausten nojalla päätellen maatalouslomitustoimintaan liittyy merkittävää lisäepävarmuutta, jonka väistämättömyys vaatii kriittistä tarkastelua ja pohdintaa muissa kuin tutkimusyhteyksissä vallitsevista kehittämistarpeista. Maatalouslomittajilla olevan osaamisen tehokas käyttö on myös eräs vallitsevista ongelmakohdista.

## **8. MAATALOUSLOMITUKSEN KONKRETIAN ANALYSOINTIA: TAPAUSTARKASTELUT KOLMESTA MAATALOUSKUNNASTA**

### **8.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta**

**Tämä luku keskittyy maatalouslomituksen konkretiaan luonnehtimalla aluksi lyhyesti kolmea kuntaa, Juvaa, Kiuruvettä ja Someroa, joista kerätyn aineiston perusteella laadittiin tapaustarkastelut. Tiedonkeruu perustui tätä tutkimusta varten tehtyyn postikyselyyn ja laadittuihin teemahaastatteluihin. Luvussa tarkastellaan myös lainsäädännön mukaisten maatalousyrittäjien lomien pitämistä koskevia rajoituksia lomitussjärjestelmän toimivuuden ja valvonnan kannalta.**

### **8.2 Tutkimuskuntien yleisluonnehdinta**

#### **8.2.1 Juva**

Juva sijaitsee Etelä-Savon maakunnassa Itä-Suomen läänissä. Kunnassa oli 7 440 asukasta vuonna 2004, ja kunnan työttömyysaste oli 12,5 %. Vuonna 2002 toimivia maatiloja oli 405 ja keskipeltoala oli 20,1 hehtaaria (TIKE maaseutuindikaattorit).

Juvalla maatalouselinkeinon välilliset vaikutukset on katsottu merkittäviksi, koska elinkeino tyypillisesti ostaa monet tarvitsemansa tuotantopanokset läheltä. Juvalla kuten monessa muussakin kunnassa maatalousyritykset ovat investoineet uusiin tuotantotiloihin ja laajentaneet toimintaansa siten, että tuotantovolyymit ovat säilyneet EU-aikana suurin piirtein entisellään (Juvan kunnan toimintakertomus v 2003).

Juvan kunta on oma-aloitteisesti tukenut lomitussjärjestelmää, jolloin lomittajiksi on työllistetty paikkakunnan väestöä luoden maatalousyrittäjille yhä paremmat lomitusspalvelut. Vuonna 2006 Juvalla lomitusspalveluja käyttäneitä oli 246 henkilöä. Juvan kunnanjohtaja on lausunnossaan kuvannut kunnan elinkeinorakennetta ja kehittämislinjoja toteamalla, että ”lehmä on meidän suurin työnantaja. Olemme mieluummin vahva maatalouspitäjä kuin heikko esikaupunkialue.”

### 8.2.2 Kiuruvesi

Kiuruvesi sijaitsee Pohjois-Savossa Itä-Suomen läänin luoteisosassa. Kiuruvedellä oli 9 900 asukasta vuonna 2004 ja kunnan työttömyysaste oli 16,2 %. Vuonna 2002 toimivia maatiloja oli 541 ja keskipeltoala 34,9 hehtaaria (TIKE maaseutuindikaattorit).

Kiuruvesi on vankkaa maatalousaluetta. Kiuruvedellä tuotetaan maitoa enemmän kuin missään muussa Suomen kunnassa. Vuodesta 2004 Kiuruvesi on samassa suhteessa maan etummainen kunta myös naudanlihan tuotannossa (Kiuruveden kaupunki, elinkeinopalvelut). Kiuruvesi on elinkeino-ohjelmassaan painottanut, että kunnan on panostettava nuoriin ja maatalousyritystä jatkaviin henkilöihin. Suurten ikäluokkien viljelijät ovat jäämässä eläkkeelle parhaillaan tai ainakin lähivuosina, joten nuorilla tulee olla realistiset mahdollisuudet elää ja tehdä työtä maaseudulla mukaan lukien maatalousyrittäjinä (Kiuruveden elinkeino- ja maaseutuohjelma 2006 – 2010). Vuonna 2006 Kiuruvedellä oli lomituspalveluja käyttäneitä 499 henkilöä (Mela: Maatalousyrittäjien lomituspalvelut – tilastoja).

### 8.2.3 Somero

Somero sijaitsee Varsinais-Suomen maakunnassa Hämeen rajoilla Länsi-Suomen läänissä. Kunnassa on asukkaita 9 684. Kunnan työttömyysaste vuonna 2004 oli 8,8. Vuonna 2002 toimivia maatiloja oli 655 ja keskipeltoala 39,0 hehtaaria (TIKE maaseutuindikaattorit). Vuonna 2006 Somerolla lomituspalveluja käyttäneitä oli 241 henkilöä (Mela: Maatalousyrittäjien lomituspalvelut – tilastoja). Somero on maataloustuloltaan Suomen suurin kunta. Vuonna 2003 työllisestä työvoimasta alkutuotannossa työskenteli 14 % (Someran elinkeinopoliittinen ohjelma 2005).

Taulukko 15. Maatalouslomittajien määrä ja lomituspalvelujen järjestäminen tutkimuskunnissa. (MELA: Maatalousyrittäjien lomituspalvelut – lomitustilastot 2006).

Maatalouslomittajien lukumäärät	Juva	Kiuruvesi	Somero
<b>Vakituiset työntekijät</b>			
Toistaiseksi, täysi työaika	1	51	14
Määräaikainen, täysi työaika	0	0	3
Toistaiseksi, osa-aika	30	30	8
Määräaikainen osa-aika	2	2	3
<b>Muut lomittajat</b>			
Tuntipalkkainen	39	7	12
Yrittäjän suosittalema	42	96	99
Ostopalvelulomittaja	0	30	7
<b>Itse järjestetty lomit</b>			
Työsuhteessa	11	17	38
Ammatinharjoittaja	0	5	5
Yrityksen palveluksessa	0	31	2
<b>Osuus paikallisyksikön lomituspäivistä</b>			
Vakituiset työntekijät	78 %	69 %	59 %
Tuntipalkkaiset	13 %	10 %	7 %
Yrittäjän suosittalema	9 %	8 %	32 %
Ostopalvelulomittaja	0 %	13 %	2 %

### 8.3 Kyselytutkimustulosten analyysi

Kyselyyn vastanneiden tiloista (n) tuotantosuunniltaan nautakarjatilaja oli 78,4 %, sikatiloja 14,2 % siipikarjatilaja, 4,9 %, yhdistelmätuotantotiloja 1,4 % ja lammas- ja hevostiloja 1,1 %. Tuotantosuunnastaan riippumatta useimmat tilat käyttivät kunnan järjestämää lomittajaa. Useimmin itse lomituksensa järjestivät sika- ja siipikarjatilalliset. Siat ja siipikarja ovat erittäin herkkiä erilaisille eläintautueille ja eläintautien ennaltaehkäisy edellyttää, että vierailijoita ei päästetä tuotantotiloihin. Tällöin itse järjestetty lomit on turvallinen ratkaisu, jotta eläntaudit eivät pääse kulkeutumaan lomittajien työvaatteiden tai -jalkineiden mukana tilalta toiselle.

Ulkopuoliselta yrittäjältä lomituspalvelun osti vain 0,5 % vastanneista (Taulukko 16).

Taulukko 16. Kyselyyn vastanneiden käyttämät lomitukset tuotantosuunnittain.

Tuotantosuunta	Kunta	Itse järjestetty	Kunta/yrityksen itse ehdottama	Kunta ja yritys itse	Osto-palvelu	Muu (lomitusrengas)
Nautakarjatala	88,8	4,9	2,7	1,0	0,5	0,0
Sikatala	63,5	28,4	4,1	1,4	0,0	0,0
Yhdistelmätuotanto	85,7	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Siipikarja	68,0	28,0	0,0	0,0	0,0	4,0

### 8.3.1 Yritystoiminnan aloittamisaika

Kyselyyn vastanneista viljelijöistä useimpien yritystoiminta oli yleisemmin aloitettu 1980-luvulla (Taulukko 17). Vuoden 1996 jälkeen yritystoiminnan aloittaneiden määrä oli selvästi vähäisempi. Tästä voidaan päätellä, että Suomen liittyminen Euroopan unioniin 1995, on selvästi karsinut aloittavien yrittäjien määrää.

Taulukko 17. Kyselyyn vastanneiden yrityksen aloitusaika ja yritysmuodot.

Yritysmuoto	Ennen vuotta 1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001 jälkeen	yhteensä
Itsenäinen yrittäjä	2	5	20	27	37	74	73	56	22	25	341
Perheviljelmä			11	12	12	27	38	27	14	10	151
Ei vastausta											4
Osakeyhtiö									1		1
Perikunta				1	1	2			1		5
Yhtymä			2	4	2	6	2	4		2	22
Avoin yhtiö					1		2				3
<b>Yhteensä</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>33</b>	<b>44</b>	<b>53</b>	<b>109</b>	<b>115</b>	<b>87</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>527</b>

Kyselyyn vastanneista ylivoimaisesti eniten oli itsenäisiä yrittäjiä, ja perheviljelmät olivat toiseksi suurin ryhmä. Itsenäisten yrittäjien suurta määrää voidaan selittää kuitenkin osin sillä, että vastaajat eivät välttämättä selvästi tunne perheviljelmän ja itsenäisen yrittäjän eroja. Suuri itsenäisten yrittäjien määrä on toisaalta myös viesti siitä, että maatalouden murroksen myötä puhtaasti perheviljelmien määrä on laskenut. Muuttuneen maatalouden myötä yhä useammalla tilalla työt pyritään hoitamaan minimityövoimalla, ja usein toinen yrittäjäpuolisoista käy tilan ulkopuolella töissä.



### 8.3.2 Viljelyn aloittamisaika tuotantosuunnittain

Nautakarjatilojen määrä oli korkeimmillaan vuosina 1976–1980 viljelyn aloittaneilla tiloilla. Niiden määrä romahti vuoden 2000 jälkeen itsenäisen viljelyn aloittaneilla tiloilla radikaalisti. Sikatilojen määrät verrattuna viljelyn aloitusaikaan on pysynyt tasaisempaan. Tulosten arvioinnissa on huomioitava, että kaikilla tiloilla ei säily se tuotantosuuntia, mikä tilalla on ollut viljelyn aloittamisaikaan. Tämä ilmentää maatalouden tuotantorakenteen muutosta, jolloin kotieläintuotantoa harjoittavien tilojen osuus vähenee ja kasvinviljelytilojen osuus kasvaa. Taulukossa 18 on esitetty kyselyyn vastanneiden viljelyn aloittamisaika tuotantosuunnittain.

Taulukko 18. Viljelyn aloittamisaika tuotantosuunnittain %.

	Sikatalous	Nautakarja	Siipikarja	Hevostalous	Lammastalous
ennen v,1960		100,0			
1961-1965	20,0	80,0	0,0	0,0	0,0
1966-1970	21,2	63,6	15,2	0,0	0,0
1971-1975	11,4	77,3	11,4	0,0	0,0
1976-1980	7,7	90,4	1,9	0,0	0,0
1981-1985	14,8	81,5	3,7	12,5	2,3
1986-1990	14,0	78,1	4,4	12,5	0,0
1991-1995	20,7	73,6	3,4	5,6	0,0
1996-2000	13,5	83,8	2,7	0,0	0,0
2001- jälkeen	33,3	33,3	33,3	0,0	0,0

### 8.3.3 Lomittajien ammattitaito

Postikyselyyn saatujen vastausten mukaan maatalousyrittäjät pitävät lomittajien ammattitaitoa kohtalaisena, sillä 57 prosenttia vastaajista arvioi ammattitaidon hyväksi ja 39 prosenttia piti lomittajien ammattitaitoa tyydyttävänä (Taulukko 19). Välttäväksi ammattitaidon arvioi kaksi prosenttia, ja saman verran vastaajista piti lomittajien ammattitaitoa hyvin vaihtelevana. Joukkoon mahtui siis sekä huonon että hyvän ammattitaidon omaavia. Kaikkein tyytyväisimpiä olivat hevos- lammas- sekä muun tuotannon tilat, joilta olevista vastaajista 71 prosenttia piti ammattitaitoa hyvänä.

Taulukko 19. Lomittajien ammattitaitoarvioinnit tuotantosuunnittain %.

Tuotantosuunta	Hyvä	Tyydyttävä	Välttävä	Vaihteleva
Sikatala	64,9	29,7	2,7	2,7
Nautakarjatala	54,9	41,0	2,2	2,0
Yhdistelmätuotantotala	42,9	42,9	0,0	14,3
Siipikarjatala	65,4	34,6	0,0	0,0
Lammas- tai hevosatala tai muun tuotantosuunnan tila	71,4	28,6	0,0	
<b>Yhteensä</b>	<b>56,9</b>	<b>38,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>

Merkittävin lomittajien ammattitaidon puute oli vastaajien mukaan riittämätön koneiden käsittelytaito, mikä tarkoittaa muun muassa traktoreiden, työkoneiden, lypsykoneiden vajaita käyttötaitoja. Kaikkiaan 32 prosenttia vastaajista piti parannuksia tässä suhteessa tärkeänä kehittämistarpeena. Sen jälkeen eniten korostui parantunut taito arvioida eläinten oikea ruokinta ja lääkitys, mitkä kehittämistarpeeksi katsoi 18,7 prosenttia vastaajista.

Avoimissa kommentteissa korostettiin lomittajien ammattitaidon kehittämistarpeina muun muassa luotettavuutta, siisteyttä, huolellisuutta, kiireettömyyttä, parempaa lypsyhygieniää, atk-taitojen hallintaa ja vaitiolovelvollisuuden noudattamista. Tuotantosuunnittain tarkasteltuna lomittajien ammattitaidon kehittämistarpeita oli eniten nauta- ja siipikarjataloilla (Taulukko 20).

Taulukko 20. Lomittajien ammattitaidon kehittämistarpeiden jakautuminen tuotantosuunnittain.

Tuotantosuunta	Kone	Käsittelytaito	Hoitotoimet	Ruokinta
Sikatala	17,6	6,8	23,0	9,5
Nautakarjatala	42,4	10,5	14,6	23,2
Yhdistelmätuotantotala	42,9	28,6	0,0	42,9
Siipikarjatala	42,3	0,0	0,0	3,8
Lammas- tai hevosatala tai muun tuotantosuunnan tila	14,3	0,0	14,3	14,3
<b>Yhteensä</b>	<b>31,9</b>	<b>9,2</b>	<b>10,4</b>	<b>18,7</b>

Vastaajien mukaan mikäli lomitustoiminnan kohteena olevien tilojen eläinmäärät ovat suuria, lomina ei voida sijoittaa niin, ettei vaativaa, erityistä osaamista edellyttävää tehtävää

osuisi lomituskaksolle. Lomittajien täydennyskoulutuksessa tulee vastaajien mukaan siksi entistä enemmän kiinnittää huomiota myös muihin kuin päivittäisiin perustehtäviin.

#### 8.3.4 Loman pitämisen ajankohta

Lomituspalvelulain mukaan vuosilomaa ja sijaisapua koskeva hakemus tehdään kirjallisesti maatalouslomituksen kunnalliselle paikallisyksikölle yksikön määräämän hakuajan kuluessa. Vuosilomaa tulee hakea maatalousyrityksittäin, ei yrittäjittäin. Hakemuksessa tulee kutakin maatalousyrittäjää varten ilmoittaa aiotut vuosiloman ajankohdat. Maatalousyrittäjällä on oikeus täydentää tai muuttaa hakemustaan määrääjän päätyttyäkin.

Jos vuosilomahakemuksessa esitettyinä loma-ajankohtina paikallisyksikkö ei voi osoittaa maatalouslomittajaa hakemuksessa tarkoitetuksi ajaksi, hakijalle on varattava tilaisuus vuosiloman ajankohdan muuttamiseen. Jos hakija kieltäytyy pitämästä vuosilomaansa säädettyjen rajoitusten mukaisesti taikka sellaisena aikana, jolloin hänelle voitaisiin osoittaa lomittaja, hän menettää tältä osin oikeutensa hakemaansa lomituspalveluun.

Kyselytulosten mukaan maatalousyrittäjät olivat melko hyvin voineet pitää lomansa ehdottamanaan ajankohtana (Taulukko 21). Paikallisyksikön lomitusjärjestelmän valinneista yrittäjistä 68 % ilmoitti voineensa pitää lomansa ehdottamanaan ajankohtana, 28 % ilmoitti joutuneensa siirtämään loma-ajankohtaa satunnaisesti ja vain 3 % ilmoitti, että oli usein joutunut siirtämään lomaansa. Itse lomansa järjestäneet olivat lähes sataprosenttisesti voineet pitää lomansa haluamanaan ajankohtana.

Taulukko 21. Yrittäjien loman ajankohdat toivomusten mukaan.

Lomitusmuoto	On saanut	Usein	Satunnaisesti	Ei vastausta
Kunta	298	12	125	5
Itse järjestetty	51			
Itse/kunta	6		3	
Kunta/lomitusrengas	1			
Yrittäjän itse ehdottama	22	1	2	
Yhteensä	378	13	130	5

### 8.3.5 Sijaisapu ja maksullinen lomittaja-apu

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki (1231/1996) mukaan maatalousyrittäjien lomituspalvelujen tarkoitus on tarjota maatalousyrittäjälle mahdollisuus pitää vuosilomaa ja saada sijaisapua. Yrittäjällä on mahdollisuus saada sijaisapua tilan välttämättömien töiden huolehtimiseen tilapäisen syyn vuoksi kuten työkyvyttömyys, kuntoutus, perhesyyt, koulutus tai jokin muu syy. Syyn lisäksi sijaisavun saaminen edellyttää tarvetta, joka tarkoittaa, että tilan työt eivät tule hoidetuksi ilman lomittajaa. Kyselyyn vastanneiden sijaisavun tarve aiheutui työkyvyttömyydestä (58 %), perhesyistä (37 %), muista syistä (19 %), koulutuksesta (18 %) ja kuntoutuksesta (14 %).

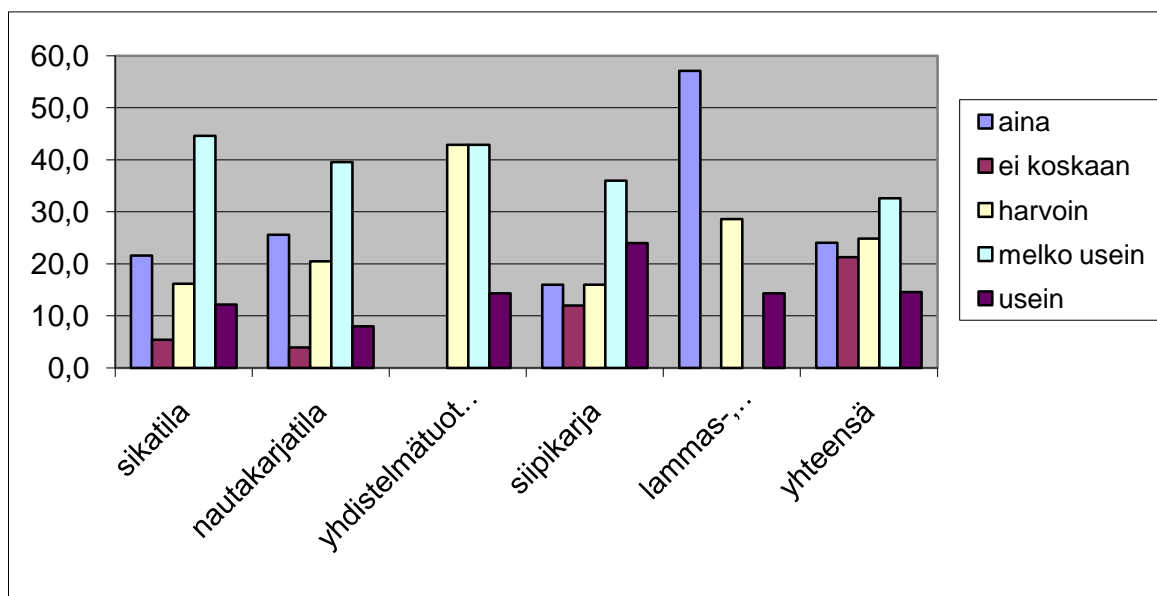
Lomittaja-apua voidaan myöntää vuosilomaan oikeutetuille karjatalousyrittäjälle (Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki 1231/1996). Maksullista lomittaja-apua täyttä korvausta vastaan voidaan myöntää joko tunneittain tai kokonaisina päivinä maatalousyrittäjän lisäksi myös muillekin palvelua haluaville silloin, jos tämä toiminta ei vaaranna muiden lomituspalvelujen järjestämistä. Vuoden 1997 alusta viljelijän on ollut mahdollista saada lomittaja-apua subventoituun hintaan enintään sata tuntia vuodessa. Vuonna 2001 subventoituun hintaan saatavan lomitussavun määrä on nostettu 120 tuntiin vuodessa.

Kyselyyn vastanneista maksullista lomittaja-apua oli käyttänyt 60 prosenttia. Maatalousyrittäjät, jotka olivat järjestäneet lomituksen kunnan kautta, käytti maksullista lomittaja-apua enemmän (63 %) kuin itse lomituksen järjestävät yrittäjät, joista vain 38 % käytti maksullista lomittaja-apua. Kyselyyn vastanneiden esittämiin kommentteihin kuului, ettei maksullista lomittaja-apua voi käyttää, koska sen hintaa pidettiin liian korkeana nykyisessä tilanteessa.

### 8.3.6 Työstä irrottautuminen loman aikana

Työstä irrottautuminen on katsottu stressinhallinnan kannalta erittäin tärkeäksi. Työn ja vapaa-ajan sekoittaminen keskenään ei ole ongelmatonta. Koska työ on monelle myös itsensä toteuttamista, työstä irrottautuminen on ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa maataloudessa, jossa ammattitaudit ja tapaturmat ovat lisääntyneet viime vuosina.

Tehdyssä kyselyssä selvitettiin maatalousyrittäjien irrottautumista normaaleista karjanhoitotöistä vuosiloman aikana. Vastaajista 24 prosenttia koki voivansa irrottautua työstään aina, ja lähes saman verran vastaajista koki voivansa irrottautua vain harvoin ja 32 prosenttia koki voivansa irrottautua työstä melko usein. Tuotantosuunnittain tarkasteltuna parhaiten työstä pystyivät irrottautumaan lammas- ja hevostilalliset. Vaikeinta irrottautuminen oli siipikarjatiloiilla, sillä 12 prosentilla siipikarjatiloiista koettiin, ettei koskaan ollut mahdollista irrottautua normaaleista hoitotöistä (Kuvio 8).



Kuvio 8. Yrittäjien irrottautuminen työstä tuotantosuunnittain.

Kyselyyn vastanneista työstä irrottautuminen mahdollisuudet olivat selvästi parhaimmat tiloilla, joilla oli itse järjestetty lomitus (Taulukko 22). Vastaajista 52,4 prosenttia koki voivansa aina irrottautua työstään ja vain 13 prosenttia tunsikin, ettei voinut irrottautua koskaan lomansa aikana. Itse järjestetty lomituspalvelu tai mahdollisuus itse vaikuttaa lomittajan valintaan edisti siis selvästi mahdollisuutta irrottautua karjataloustyöstä loman aikana.

Taulukko 22. Työstä irrottautuminen loman aikana.

	Aina	Ei koskaan	Harvoin	Melko usein	Usein
Kaikki lomitusmuodot	24,1	21,3	24,8	32,6	14,6
Itse järjestetty lomitus	52,4	13	21,1	41,7	42,2

### 8.3.7 Loman pitämistä koskevat rajoitukset

Lomituspalvelulaissa on määritelty, että yrittäjän vuosilomaan saa sisältyä korkeintaan kolme sellaista lomapäivää, joista maksetaan lomittajalle sunnuntaikorvaus. Lomituspalvelulaissa (1231/1996) säädetään myös, että samassa maatalousyrityksessä työskentelevien maatalousyrittäjien on pidettävä 16 päivää vuosilomastaan samanaikaisesti.

Tässä tutkimuksessa 63 prosenttia vastaajista ei pitänyt lakisääteistä lomapäivien määrää riittävänä, vaan he ilmoittivat tarvitsevansa lisää sunnuntaivapaita. Avoimissa kommentteissa korostettiin, että kolme sunnuntaivapaata vuodessa ei ole riittävä esimerkiksi yhdessäoloon lasten kanssa. Monessa vastauksessa korostettiin, että useampi sunnuntaivapaa on välttämätön, jotta voisi pitää yllä normaaleja sosiaalisia kontakteja muiden ammattien edustajiin. Lisäksi ilmaistiin, että ”mitäs minä lomalla teen, kun lapset ovat kuitenkin silloin koulussa”.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) mukaan viljelijä menettää oikeutensa lomituspalveluun, mikäli hänen esittämänsä loma-ajankohdat poikkeavat sunnuntaipäivien osalta laissa säädetystä kolmesta sunnuntaista tai sellaisesta juhlapäivästä, jonka aikana tehdystä työstä lomittajalle maksetaan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukainen sunnuntaityökorvaus. Vuoden 1992 alusta lukien lomittajatyövoiman käytön tehostamiseen pyrittiin siten, että kahden yrittäjän tiloista alle kymmenen kotieläinyksikön tilojen yrittäjien oli pääsääntöisesti pidettävä vuosilomansa samanaikaisesti (HE 156/1992).

Vuonna 1996 vuosilomien ajoitusta koskevaa säännöstä muutettiin siten, että paikallisyksikön lomituspalveluja käyttävillä kahden tai useamman yrittäjän tiloilla oli velvollisuus pitää osa vuosilomastaan samanaikaisesti. Nykyisin vastaava määrä on 16 päivää, jos yksi lomittaja saa tehtyä tilan päivittäiset lomitustyöt kesimääräisen työajan puitteissa. Tällaisiksi tiloiksi arvioitiin vuonna 1996 sellaiset tilat, joilla on enintään 15 kotieläinyksikköä. Kotieläinyksikköraja ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan siitä voidaan tilakohtaisten olosuhteiden perusteella poiketa alaspäin. Toisaalta velvollisuus 11 päivän samanaikaiseen lomanviettoon koski myös niitä yli 15 kotieläinyksikön tiloja, joilla lomat oli aiempina vuosina pidetty yhtä aikaa tai joiden päivittäinen lomitusaika on korkeintaan

lomittajan keskimääräisen työajan mittainen (Maatalousyrittäjien lomituspäätöslaki 1231/1996 Maatalousyrittäjien lomituspäätöslaki 1333/1996).

### 8.3.8 Paikallisyksikön valvontakäynnit

Maatalouslomitustoiminnan hallinnon paikallisyksiköt veloitetaan (ks. ja vrt. HE 190/1996) järjestämään tilalle tarpeen mukaan valvontakäyntejä varsinaisen lomituksen lisäksi. Valvontakäynnit on järjestettävä eritoten karjanhoidon turvaamiseksi, kun kyseessä on vain yksi maatalousyrittäjä tai kun molemmat maatalousyrittäjät ovat samanaikaisesti lomalla.

Valvontakäyntien tarkoituksena karjanhoitotyön turvaamisen lisäksi on tarkistaa lomitustietojen toimivuutta ja lomittajan työoloja ja työturvallisuutta tilalla. Karjanhoidon turvaamiseksi tehdyt tarkastuskäynnit tekee pääsääntöisesti tilan lomittaja. Johtava lomittaja tai lomahallinnon edustaja tekee pääsääntöisesti muut valvontakäynnit.

Postikyselyyn vastanneiden tiloilla valvontakäyntejä oli tehty useimmissa tapauksissa 1-2 kertaa (44,8 %), valvontakäyntejä ei ollut tehty lainkaan 38,2 %:lla tiloista, 10,6 %:lla tiloista oli 3-6 tehty valvontakäyntiä ja yli 7 kertaa valvottuja tiloja oli 9,2 prosenttia suhteessa vastanneiden määrään (Taulukko 23).

Taulukko 23. Valvontakäynnit tuotantosuunnittain.

Tuotantosuunta	Valvontakäyntien määrä				
	1-2	3-6	Yli 7	Ei	Ei vast.
Sikaila	44,6	20,7	2,7	30,6	1,4
Nautakarjaila	41,9	6,8	2,7	41,9	6,8
Yhdistelmätuotantotila	42,9	14,3	0,0	42,9	0,0
Siipikarjaila	50,0	0,0	3,8	42,3	3,8
Lammas- tai hevostila tai muun tuotantosuunnan tila	44,4	11,1	0,0	33,3	11,1
Yhteensä	44,8	10,6	9,2	38,2	23,2

Kunnan järjestämässä lomituksessa valvontakäyntejä oli useimmissa tapauksissa tehty 1-2 kertaa (48,8 %). Valvontaa ei ollut harjoitettu lainkaan lähes kolmanneksella tiloista. Itse lomansa järjestäville tiloille valvontakäyntejä oli tehty harvemmin. Jopa 47 prosentilla

tiloista, jotka järjestivät lomansa itse tai yhdessä kunnan kanssa, lomituksen valvontakäyntejä ei ollut lainkaan (Taulukko 24).

Taulukko 24. Valvontakäynnit lomituseroittain %.

Lomitusmuoto	1-2	3-6	yli 7	ei	ei vast.
Itse tai yhdessä kunnan kanssa lomituksen järjestäneet	27,8	14,8	6,5	47,2	2,8
Kunnan järjestämä lomitusero	48,8	18,0	2,3	29,0	1,8

Maatalouslomitusero (121/1996) mukaan maatalousyrittäjien lomitusero-velujen tarkoituksena on se, että maatalousyrittäjä irrottautuu työstään mahdollisimman hyvin. Laissa edellytetään, ettei itse järjestetystä lomituserosta makseta korvausta, jos ilmenee, ettei yrittäjän irrottautumisesta tehtävistään tai tehtäväosuudestaan ole tosiasiallisesti tapahtunut. Tämän tutkimuksen perusteella tutkimuskunnissa itse lomituseronsa järjestävien tilojen kohdalla valvontakäyntejä on tehty liian vähän, jotta voitaisiin varmistua siitä, että yrittäjä on todella irrottautunut työstään lain edellyttämällä tavalla.

#### 8.3.9 Loman samanaikaisuus

Tutkimuksen kysymykseen tilan molempien maatalousyrittäjien lomien pitamisestä samanaikaisesti 35 % vastaajista ilmoitti pitäneensä lomansa samanaikaisesti toisen yrittäjän kanssa eli tarkoin lain edellyttämällä tavalla. Vastanneista kuitenkin vain 63 % piti menettelyä tilalle hyvin sopivana, 25 % ilmoitti että samanaikaisesti molemmat yrittäjät eivät voi olla lomalla, 6 % piti loman samanaikaisuutta suorastaan mahdottomana toteuttaa tilalla ja 6 prosenttia lomansa samanaikaisesti pitävistä ei ottanut kantaa menettelyn sopivuuteen.

Avoimissa kommentteissa ilmaistiin muun muassa käsityksiä, joiden mukaan loman samanaikaisuus todellisuudessa voi toteutua, koska vieras lomittaja ei kuitenkaan selviydy yksin tilan töistä. Erityisesti tuotiin esille, etteivät työkalujen ja atk-järjestelmien käyttötaidot olleet riittäviä ajatellen sitä, että lomittaja selviytyisi yksin tilan töistä. Avoimissa vastauksissa korostettiin, että riski jättää koko elinkeino ja usein myös koti



kokonaan lomittajan harteille oli liian suuri. Loman aikana laadun heikentyminen saattoi estää laatujärjestelmään sitoutuneen tilan saamasta laatustandardia, jolloin kenties vaarantuu koko maatalousyrityksen menestyminen. Valvontakäyntien vähyys vuoksi tässä tutkimuksessa ei saada riittävän luotettavaa tietoa siitä, onko tarkasteltu velvollisuus pitää osa lomasta samanaikaisesti tosiasiaa toteutunut. Vastaavasti ei saatu varmuutta siitä, irrottautuvatko muut tai kaikki maatalousyrityksessä työskentelevät lomituksen avulla tehtäväosuuksistaan.

#### 8.3.10 Lomittaja-avun kalleus ja lomitusrenkoat

Kyselyyn vastanneiden esittämiin kommentteihin kuului, ettei maksullista lomittaja-apua voi käyttää, koska sen hintaa pidettiin liian korkeana nykyisessä tilanteessa, kun perheviljelmien kannattavuus on muutoinkin heikentynyt. Tutkimuksen avoimissa vastausosissa tuotiin julki yleisiä kommentteja lomittajan työn vaativuudesta ja esitettiin koulutus- ja kehittämis ehdotuksia maatalouslomittajien ammattitaidon parantamiseksi.

Kuten tässä tutkimuksessa on luvussa 6.4 edellä esitetty, maatilat voivat muodostaa lomitusrenkoan, joka on vapaaehtoisen yhteenliittymän lomitusten toteuttamiseksi. Tällöin tilojen lomitukset tekee pääasiassa aina sama, renkaaseen nimetty lomittaja, joka kiertää etukäteissuunnitelman mukaisesti lomittamassa renkaaseen kuuluvia tuottajia. Kommenteissa korostettiin lomarenkaan etuja, sillä silloin työstä irrottautuminen sujui, sillä lomittajana oli tuttu rengaslomittaja. Vastauksissa korostettiin erityisesti rengaslomituksen luotettavuutta ja lomittajan korkeaa ammattitaitoa. Avoimissa vastauksissa koettiin lomittajien ammattitaidon puutteet suurimmaksi työstä irrottautumisen esteeksi.

#### 8.4 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista

Luvun tutkimustulosten nojalla maatalouslomittajien ammattitaidossa on eniten parantamisen varaa yhdistelmätuotantotiloilla ja nautakarjatiljoilla. Sen sijaan sika- ja siipikarjatiljoilla tilanne on parempi. Toisaalta nämä tilat olivat useammin järjestäneet itse lomituksensa, joten heillä oli paremmat mahdollisuudet myös vaikuttaa lomittajan valintaan.

Maatalouslomittajien ammattitaidon suurimmat kehittämistarpeet paikantuvat koneiden käsittelytaitojen piiriin. Kiperimmät kehittämiskohteet ovat tuolloinkin yhdistelmätuotannossa ja nautakarjatiljoilla. Muita kehittämistarpeina oli luotettavuus, siisteys, huolellisuus, kiireettömyys, parempi lypsyhygienia ja atk-taidot ja vaitiolovelvollisuuden noudattaminen.

Lomittaja-avun käyttö oli vähäisempää itse lomansa järjestävien kohdalla, mikä heijastelee sitä, että silloin kun yhteydenpito kunnan lomatoiminnan hallintohenkilöstöön on luotettavaa ja kunnan lomittajat ja työtävät ovat tuttuja, niin se myös osaltaan kannustaa maksullisen lomittaja-avun käyttöön.

Lomituksen hankkiminen ulkopuoliselta lomituspalveluyrittäjältä oli vähäistä tutkimuskunnissa. Tulos on yhdenmukainen valtakunnan keskitason kanssa. Alkuperäisen lakiesityksen tarkoituksena oli parantaa maatalousyrittäjän mahdollisuuksia valita itse järjestetyn lomituksen ohella lomituksen suorittajaksi ulkopuolinen lomituspalveluyrittäjä. Tähän kannustetaan maksamalla korkeampi korvaus. Lain tarkoituksena oli tällä tavoin kehittää ammattimaisten lomituspalvelujen kehitystä ja maatalousyrittäjien mahdollisuutta käyttää niitä.

Lomituspalveluyrittäjyyttä ei ole tiedostettu riittävän laajasti maatalousyrittäjien piirissä, eikä myöskään kaikilla hallinnon aloilla, jotka ovat tekemisissä lomituspalvelujen kanssa. Toisaalta yhteiskunnan toimesta järjestetyllä lomituspalvelulla on jo yli 30 vuoden perinteet. Tässä tutkimuksessa aiemmin esitetyt selvitykset verottajan menettelyistä, eivät myöskään kannusta ostopalvelun laajempaan käyttöön, eikä yritysten perustamiseen.

Sijaisavun käyttö aiheutui usein työkyvyttömyydestä ja perhesyistä, mutta myös koulutusta varten käytetyn sijaisavun määrä on suhteellisen suuri, mikä heijastelee maataloudessa tapahtuneita muutoksia, jotka ovat pakottaneet maatalousyrittäjiä kouluttautumaan selviytyäkseen elinkeinoa kohdanneista muutoksista.

Maatalouslomituspolitiikka toimii luvussa saavutettujen empiiristen tutkimustulosten mukaan parhaiten silloin, kun yrittäjät itse voivat järjestää lomansa ja hankkia lomittajansa. Tulos ei ole yllättävä. Sen sijaan vajaan kolmasosan vastaajista mukaan

kunnan palkkaama lomittaja ei ollut saatavissa silloin, kun hänen palveluksiaan kipeimmin tarvittiin. Maatalousyrittäjyyden sisäinen tekninen kysymys, jota ei tässä policyanalyttisessä tutkimuksessa voida pidemmälle analysoida, koskee siipikarjaisikatalousyrittäjien huonoimpia ja hevostalousyrittäjien parhaimpia mahdollisuuksia todella irrottautua yritystoiminnastaan loma-ajakseen.

Empiiristen tutkimustulosten mukaan maatalouslomituksen hallinnon paikallisyksikköjen lakisääteisiin tehtäviin kuuluva valvontakäyntitoiminta on jäänyt aukkoiseksi. Noin kolmannes tiloista on tulosten mukaan vajavaisen valvonnan piirissä. Aktiivisempi valvonta varmistaisi, että maatalouslomituspoltiikkaa toteutetaan käytännössä sen alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti.

## 9. SKENAARIOANALYYSI LOMITUKSEN TULEVAISUUDESTA

### 9.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta

**Tässä luvussa laaditaan skenaarioanalyysi lomituspalvelujen tulevaisuudesta. Ensin käsitellään skenaarioanalyysin perusideaa ja skenaarioprosessin vaiheita sekä skenaarioajattelun hyödyntämismahdollisuuksia yhteiskunta- ja aluepolitiikassa. Samoin pohditaan skenaarioanalyysin mahdollisuuksia tulevaisuuden ohjaamisessa ja sen luomaa tukea päätöksentekoprosessissa. Sitten rakennetaan maatalouslomituspoltiikkaa koskevia skenaarioita.**

### 9.2 Skenaarioanalyysin perusidea

Tarkasteltaessa edeltävissä luvuissa tutkimuskohdetta esiin nousi lukuisia muutospaineita, epävarmuustekijöitä, alustavasti hahmotettuja kehittämistrendejä sekä eri osapuolten korostamia kehittämistarpeita. Tässä tutkimuksessa analyttisistä syistä 'maatalouslomituspoltiikaksi' kutsuttu kohdealue on sellaisenaan usean yhteiskunta- ja talouspolitiikan sektorin hybridi, mikä osaltaan korostaa kysymykseen tulevien vastaisten kehityskulkujen moninaisuutta ja monipolvisuutta. Maatalouslomituspoltiikan ydinelementeistä maatalousyrittäjäyys puolestaan on paitsi yritystoimintana vääjäämättä riskinalaista toimintaa, lisäksi omien erityisten epävaraustekijöidensä alaista: maataloustuotteiden ja maatalouden tuotantopanosten maailmanmarkkinahintojen kehityksen, maatalousalan maailmankaupan sääntelyn purkautumisen ja muiden muutosten, EU-politiikan eri sektorien, Suomen kansallisen puolue-, intressiryhmä- sekä yhteiskunta- ja talouspolitiikan sekä yksittäisten maatalousyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä kokemusten, toiveiden, valmiuksien ja jaksamisen alaista.

Se, että asiat ovat jollakin tutkimushetkellä tietyllä tavalla, ei sellaisenaan aiheuta sitä, että ne olisivat samoin tulevaisuudessa. Vain ultralyhyellä aikavälillä paras ennuste siitä, miten asiat ovat tulevaisuudessa, on se, miten ne ovat tutkimushetkellä. Paneutuminen siihen, miten asiat kehkeytyvät vastaisuudessa, voidaan toteuttaa käyttämällä hyväksi määrättyjä tulevaisuudentutkimuksen piirissä kehitettyjä lähestymistapoja. Tämä koskee myös maatalouslomituspoltiikkaa tutkimuskohteena.

Tutkimuksen tässä luvussa tarkastellaan Suomen maaseudun ja erityisesti maatalouslomituspolitiikan ja -palvelujen tulevaisuuden vaihtoehtoja. Laadittavat tulevaisuudentutkimuksen skenaariot eli kirjaimellisesti vaihtoehtoisia kehityskulkuja koskevat 'näytelmän käsikirjoitukset' eivät ole ymmärrettävissä ennusteiksi vaan vaihtoehtojen luonnosteluksi ja analysoinniksi. Skenaarioanalyysi tuo esille, millaiset seikat joko saattavat tulla kysymykseen tai toisaalta jäädäkin kehkeytymättä, mikä on mahdollista ja todennäköistä ja mikä kaikesta tapahtuvasta, toteutuvasta ja toteutettavissa olevasta on katsottava toivottavaksi tai toisaalta ei-toivottavaksi. Skenaarioanalyysissä pyrkimyksenä on edistää kykyä tehdä valintoja siten, että valinnoista koituvat seuraukset – ja laajempikin elettävä ja koettava tulevaisuus – vastaisivat mahdollisimman hyvin toiveita ja odotuksia. Maatalouden kukin murrosvaihe merkitsee monien entisten toimintatapojen lakkaamista mutta samalla uusien toimintatapojen yleistymistä.

Maatalousalan skenaarioiden muodostuksessa on tarpeen tietty varovaisuus. Tämä johtuu kohteena olevasta Suomen pienyritysvaltaisesta maatilakentästä. Vaaditaan realistista käsitystä kysymyksessä olevan yritystoiminnan erityisen lajin mitoituksesta ja sen sopeuttamisen vaatimuksista. Pien- ja perheyrityksessä tuotantoprosessien, niiden laadun ja niiden teknologian hallinnan sekä viljelijän ja hänen perheenjäsentensä jaksamisen rajat tulevat jossakin vaiheessa vastaan tilakoon kasvaessa tai toiminnan monialaistuessa. Toimivalla lomituspalvelulla voidaan vahvistaa myös maaseudun elinvoimaisuuden säilymistä ja parhaassa tapauksessa vielä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Jos perheviljelmien kannattavuutta ja kehitysedellytyksien säilymistä voidaan tukea, nuorten kiinnostus elinkeinoa kohtaan säilyy paremmin kuin edellytysten puuttuessa. Skenaarioanalyysiin sisältyy vastaavasti myös tulevien sukupolvien näkökulma.

Kaikissa skenaarioissa samoin kuin tulevaisuudentutkimuksessa yleensä on pidettävä huolta siitä, että erilaisia tulevaisuudentiloja ja mahdollisuuksia koskevat päätelmät voidaan perustella riittävän tarkasti ja huolellisesti sekä nykyhetkellä hallussa olevan tiedon ja ymmärryksen pohjalta realistisesti. Keskeistä on tutkia, mitä tulisi ottaa huomioon ja miten tulisi toimia erilaisten skenaarioiden tilanteissa. Kyse ei siis ole mistään fantasiasta siitä huolimatta, että mielikuvitus ja luovuus kuuluvat skenarionnin ennakkoehtoihin. (Rubin 2005.)

Tulevaisuudentutkimuksen ensisijainen perustehtävä on pyrkiä ymmärtämään tulevaa kehitystä nykyisyydessä sekä ”yhteiskunnalle”, kansakunnalle, valtiolle, yritykselle, perheelle tai yksittäiselle ihmiselle mielekkäällä tavalla. Skenaarioanalyysin tavoitteena on kuvailla inhimilliseen elämään ja toimintaan liittyvän mielenkiinnon kohteita tulevaisuuden näkökulmasta. Toiseksi sen tehtävä on tarkastella tärkeimpiä kehityssuuntia ja aikomuksia, jotka ovat luoneet tai luovat käsityksiä tulevaisuudesta. Kolmanneksi tehtävänä on muodostaa mahdollisia vaihtoehtoisia toimintamalleja organisaatioiden, yritysten ja yksityishenkilöiden ainakin jonkin asteisessa hallinnassa olevien tapahtumien ja päätösten prosesseista. Prosessit saattavat olla kausaalisia (syy-seuraus – yhteyksien perusteella toinen toisistaan riippuvaisia) ja intentionaalisia (tarkoituksella rakennettuja). Mahdollisesti ne myös perustuvat tietoon nykyhetkeen nähden vallitsevan menneisyyden yhteiskunnallisista tiloista sekä aikaisemmin ja myöhemmin vallalla olevista vaikuttavista voimista eri tahojen ajamista päämääräasetteluista. Neljänneksi tulevaisuudentutkimuksen tehtävänä on laatia arvioita erilaisista tulevaisuuden vaihtoehtoista arvojen muutoksen ja muuttuvien tosiasioiden pohjalta. Viidenneksi, tulevaisuudentutkimuksen tehtäväksi voidaan katsoa tiedonalan metodologisen kyvyn edistäminen siitä näkökulmasta, miten parhaalla mahdollisella tavalla pystytään esittämään tulevaisuutta koskevia olennaisia kysymyksiä ja löytämään niihin vastauksia. (Rubin 2004.)

### 9.3 Skenaarioprosessin vaiheet, tulevaisuudenkuvat ja niiden mahdollisuudet

Jotta skenaariotyöskentely hyödyttäisi sen osapuolia ja jotta sen perusteella olisi mahdollista laatia toimintamalleja ja -strategioita, eri osapuolten osallistuminen, motivaatio ja mielipiteet ovat tärkeitä (Rubin 2004). Skenaarioprosessiin valmistauduttaessa on ensinnäkin selvitettävä, onko työskentelyn tavoitteena puhtaasti tietämyksen lisääminen vai onko tavoitteena laatia organisaatiolle toimintastrategia skenaariotyöskentelyn avulla. Ensimmäisessä tapauksessa riittää, kun prosessin avulla selvitetään edessä olevat mahdolliset tulevaisuudentilat (mahdollisuudet ja uhat) ja niiden todennäköisyyden tasot. Erityisten tutkivien skenaarioiden tarkoitus on kuvailla mahdollisimman objektiivisesti ja tarkasti niitä keskenään erilaisia todennäköisiä tulevaisuuskuvia, joihin yhteiskunnassa tai organisaatiossa vallitsevat tilanteet, käytettävissä olevat resurssit ja ulkoiset edellytykset antavat mahdollisuuksia (Rubin 2005). Tästä syystä voidaan ajatella, että skenaariotyöskentelyn tulisi periaatteessa olla

jatkuvaa toimintaa eikä pelkästään jonain määrättynä ajanhetkenä laadittu poikkileikkauskuva muutamasta mahdollisesta skenaariosta. Kertaluonteisenakin se silti avaa toimintaympäristölle uusia näkökulmia ja vaihtoehtoja toiminnan suunnitteluun. Maatalouden murrosaikana muuttuu yhteiskunnallinen tilanne nopeasti joten myös organisaation ja toimintaympäristön vaikutusvallan ulkopuolella olevat asiat muuttuvat. Skenaarioprosessin tärkeimmät prosessit on perusteltua päivittää kohteen, sen ympäristön ja viitekehyksen muuttuessa. (Lindroos, Lohivesi, 2004, 32-49.)

#### 9.3.1. Ensimmäinen vaihe: Nykytilan kartoitus

Ensin kartoitetaan nykytila saatavilla olevan tiedon ja havaintojen pohjalta, hiljaista tietoa unohtamatta. Tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia koskevaa SWOT-analyysia. Samoin arvioidaan, millaiseksi toimintaympäristö on kehittymässä, millaisia haasteita tullaan kohtaamaan. Tämän jälkeen tehdään selvitys toiveista, odotuksista ja peloista, minkä jälkeen kiteytetään visio siitä, millaisia tavoitteita toiminnalle asetetaan. Tässä vaiheessa on syytä harkita myös, mitkä muutokset toimintaympäristössä ovat oleellisia, mitkä eivät ole, sekä syyt vallitsevaan tilanteeseen.

#### 9.3.2. Toinen vaihe: Strategian määrittely

Toisessa vaiheessa täsmennetään, millaisilla keinoilla asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Toisen vaiheen skenaarioiden määrittelyssä laajennetaan skenaarioihin liittyvää tieto- ja näkemyspohjaa ulkopuolelta. Tässä vaiheessa voidaan käyttää myös varsinaiseen ”skenaristien” joukkoon nähden ulkopuolisten arviointeja, sillä ne vähentävät skenaarioihin liittyvää epävarmuutta ja siten pienentävät skenaarioiden virheellisyyteen liittyviä riskejä. Tulevaisuuden toimintamallien kehittäminen on luonteeltaan strategista, joten on oltava selvä käsitys nykyisten tuotteiden kehittämisen ja tulevaisuuden tuotteiden kehittämisen eroista. Tällöin tarvitaan motivaatiota, kyvykkyyttä ja resursseja tavoitteiden luomiseen ja hankkeen käytännön toteuttamiseen. Tulevaisuuden tuotteiden kehittämishanke vaatii onnistuakseen organisaation, johdon ja jokaisen osallistujan syvälinen sitoutumisen pitkän aikavälin toimintaan, jolloin tulevaisuuden näkemys on

jokaiselle toimijalle arvokas asia. Strategian määrittelyvaiheen tuloksena tulisi luoda dokumentti, johon on kirjattu tehdyt päätökset visiossa kiteytetyistä päämääristä sekä valitut keinot toteuttaa nämä päämäärät.

#### 9.3.3. Kolmas vaihe: Strategisen projektin suunnitteluvaihe

Ennen siirtymistä toteutusvaiheeseen strategiaprosessissa tulee vielä määrittää ja kirjata strategian toteuttamiseksi tarvittavat keskeiset kehitysprojektit. Haluttujen päämäärien saavuttaminen edellyttää, että tunnistetaan ja täsmennetään, millaisia muutoksia pitää saada aikaan. Strategian mukaisia kehitysprojekteja tulee määrittää koko strategiajaksolle, ja niissä ensimmäisten on syytä alkaa mahdollisimman nopeasti.

#### 9.3.4. Neljäs vaihe: Strategian toteutusvaihe

Neljännessä vaiheessa luodaan ehdotukset päätöksentekoa varten ja suoritetaan varsinaisten toimintastrategioiden valinta, eli päätetään minne päätämme mennä? Kunkin skenaarion osalta arvioidaan toimijoiden toimintavaihtoehtoja. Tarkastelun kohteena ovat ne konkreettiset tavat, joilla toimijat voivat yhdessä lisätä omia vaikuttamismahdollisuuksia ja olla mukana luomassa toteutuvaa tulevaisuutta.

#### 9.3.5. Viides vaihe: Strategian seurannan, arvioinnin ja päivityksen vaihe

Viimeisessä vaiheessa arvioidaan ja tehdään mahdolliset ehdotukset päätöksentekoa varten ja selvitetään kunkin skenaarion mahdollinen vaikutus niihin keskeisiin huolenaiheisiin, joista varsinainen työskentelyprosessi alkoi. Mahdollisesti laadittava loppuraportti kuvaa prosessin vaiheineen ja välituloksineen. Siinä kuvataan vaihtoehtoiset kehityspolut pidemmälle tulevaisuuteen sekä näiden skenaarioiden sisältämät potentiaaliset toimintavaihtoehdot eri tapauksissa. Menestyvän organisaation tunnusmerkki onkin kyky reagoida muutoksiin muita nopeammin, eikä kyky tehdä muita parempia ennusteita.



#### 9.4 Nykyinen tila ja suorituskky – uuden vision tila ja suorituskky

Skenaarioiden rakentamista koskevan menetelmän Mannermaa (1999, 57; 1991, 145) määrittelee näin: ”Skenaariomenetelmällä luodaan loogisesti etenevä tapahtumasarja, jonka tarkoituksena on näyttää, miten mahdollinen, joko todennäköinen, tavoiteltava tai uhkaava tulevaisuudentila kehittyy askel askelelta nykytilasta.” Skenaarioiden pohjalta laaditaan organisaation oma visio eli tulevaisuuteen sijoittuva tahtotilan kuvaus (Mannermaa 1999, 60). Parhaimmillaan visio on yhteisesti laadittu ja jaettu näkemys siitä, millainen organisaatio voisi olla. Näin saadaan luotua tavoitetila määrätyn ajanjakson kuluttua. Vision pohjalta ja skenaariotyöskentelyn tuloksena saavutettujen skenaariotyökalujen avulla kehitetään sitten missio, joka on tavallaan luonnos visioon johtavasta polusta eli tarvittavista toimenpiteistä ja päätöksistä, joiden avulla visio on saavutettavissa. Missioon kuuluu myös välitavoitteiden määrittely strategisen suunnittelun osana. Lisäksi mission ja vision välillä käydään jatkuvaa vuoropuhelua. Ne eivät ole staattisia ja pysyviä vaan dynaamisia, muuntuvan todellisuuden mukaan joustavia työkaluja tulevaisuuden haltuun ottamiseksi.

Alue- ja yhteiskuntapolitiikan mahdollisuuksia voidaan skenaarioajattelun pohjalta tarkastella seuraavasti. Suomalaisessa yhteiskunnassa on parhaillaankin tapahtumassa monia muutoksia. Eniten julkisuudessa keskustellaan väestö- ja työvoimakehityksestä. Väkiluvun ennakoitaan kasvavan, mutta väestön ikärakenne tulee muuttumaan merkittävästi. Nuorten määrä vähenee ja suurten ikäluokkien ikääntyessä väestön ikärakenne kallistuu vanhempiin ikäluokkiin, mikä aiheuttaa sen, että työvoiman määrä kenties pienenee, vaikka asiasta onkin esitetty erilaisia käsityksiä. Vuodesta 2003 lähtien työmarkkinoille tulevan uuden työvoiman määrä on ollut pienempi kuin työelämästä poistuvien määrä. Maahanmuuttajien määrän arvioidaan kasvavan, mutta työvoiman riittävyys tulee silti asettamaan taloudelliselle kasvulle rajat.

Muuttuva yhteiskunnallinen tilanne ja kansainvälistyminen aiheuttavat huomattavia kulttuurisia ja sosiaalisia muutoksia, kuten että monikulttuurisuus lisääntyy. Alueellinen kehitys näyttää kulkevan suuntaan, jossa tuotantoa ja työpaikkoja keskitetään, mistä seuraa alueellisten erojen kasvua. Uhkana on myös syrjäseutujen autioituminen ja peruspalveluiden heikentyvä taso. Hyvinvoinnin perusta on kuitenkin alueiden elinvoimaisuudessa, ja monipuolisissa elinkeinorakenteissa. Voimakkaat yhteiskunnalliset

muutokset aiheuttavat myös kasvavan syrjäytymisen uhan ja syrjäytymisen uskotaankin nousevan vakavaksi yhteiskunnalliseksi haasteeksi, joka on otettava huomioon myös maaseudulla (Koskinen ym. 2000, 32-33 ja 42).

Väestömuutoksessa ei ole kysymys vain vanhenevan työvoiman ongelmista työelämässä, terveydenhoitojärjestelmän kestävydestä taikka eläkeuudistuksen tarpeista. Kysymys on taloudesta ja hyvinvoinnista, markkinoiden ja elinkeinoelämän kehityksestä, liike-elämän toimintatavasta, työn organisoinnista, asuntojen suunnittelusta, äänestyskäyttäytymisestä, kaupunkien rakentamisesta, liikenteestä, pahoinvoinnista ja yksinäisyydestä sekä onnellisuudesta ja yhteisyydestä (Kuusi 2005).

Kuusi esittää kaksi skenaariota, jotka hän on laatinut kahden vuoteen 2030 ulottuvan tulevaisuuspolun pohjalta. Peruskysymys hänen skenaarioissaan on se, kuinka säilyttää Suomi luovana ja dynaamisena.

#### Skenaario 1. Dynaamisten kasvukeskusten ja rauhoitetun vanhuuden Suomi

Skenaariossa lähdetään siitä, että iloinen luovuus ja dynaamisuus on mahdollista vain alueilla, joilla nuoren väen osuus on suuri. Niinpä pyritään ennen kaikkea edistämään näiden alueiden säilymistä iloisina, dynaamisina ja ”luovaa luokkaa” houkuttelevina. Vanhenevalle väestölle varataan mahdollisuus vetäytyä vanhuuden rauhaan heidän palvelemiseensa erityisesti suuntautuvilla alueilla. Skenaariossa syntyy kaksi selvästi toisistaan poikkeavaa elämäntapaa: toisaalta nuorten ja työssäkäyvien, toisaalta eläkkeelle vetäytyneiden.

#### Skenaario 2: Aktiivisten ja innovatiivisten ikääntyneiden Suomi

Skenaario lähtee siitä, että paikkakunnan suuruuden, väestönkasvun ja nuoren väen merkitystä alueen innovatiivisen hengen määrääjinä on liioiteltu. On unohdettu, että nopeimmin väestöään kasvattaneet maat eivät ole maailmassa menestyneet ja uudistuneet, vaan maltillisesti väestöltään kasvaneet maat. Viime vuosisadalla näin kehittyneiden maiden elintaso kasvoi seitsenkertaisesti väestönkasvuun verrattuna. Tärkeämpää kuin nuorten määrä alueella on se, että jokaiseen nuoreen panostetaan ja ikääntyvien luovuus käytetään täydessä mitassa hyväksi. Ikääntyvien luovuus on toisenlaista kuin nuorten. Se

perustuu monipuoliseen elämäkokemukseen ja kykyyn yhdistellä oivaltavasti asioita. Tulevaisuusvaliokunnan alueellisten innovaatiojärjestelmien hankkeen kenttäkierros osoitti, että alueidensa työllistäjät ja uudistajat eivät tyypillisesti ole aivan nuoria. Syrjäseutujen innovaattorit ovat osanneet yhdistää opiskelun kautta muodostuneeseen osaamiseensa kokemuksensa työstä kaukana kotiseudustaan. Tyypillisesti syrjäseutujen innovaattorit ovat löytäneet innovaationsa lähipiiristään (Kuusi 2005).

## 9.5 Tulevaisuusorientoitunut suunnittelu ja päätöksenteko

Tulevaisuuden tutkimuksessa skenaariomenetelmä nähdään erityisesti päätöksentekoa ja suunnittelua auttavana työkaluna, jonka käyttötarve on nykyhetkessä. Tulevaisuuden tietäminen ei ole päämäärä sinänsä, vaan sen avulla etsitään tietoa siitä minkälaiset päätökset ja toiminnan strategiat olisivat parhaita, jotta hyväksi arvioitu tulevaisuuden tila saavutetaan. Skenaarioiden tarkoitus on kuvailla mahdollisimman objektiivisesti ja tarkasti niitä keskenään erilaisia todennäköisiä tulevaisuuksia, joihin yhteiskunnassa tai organisaatiossa nykyhetkellä vallitsevat tilanteet, käytettävissä olevat resurssit ja ulkoiset edellytykset antavat mahdollisuuksia. Aineisto - olipa se sitten määrällistä tai laadullista - hankitaan siis nykyhetkestä ja nykyhetkeen johtaneesta menneestä kehityksestä (Meristö 1991, 42). Mannermaa (1999, 57, 58) sanookin, että tutkivien skenaarioiden pyrkimyksenä on usein mahdollisimman todennäköisten vaihtoehtojen löytäminen.

Kun laaditaan useita tulevaisuuden skenaarioita, joiden avulla voidaan kattaa osa mahdollisten ja vaihtoehtoisten tulevaisuuden tilojen joukosta, kyetään laatimaan myös joustavampia ja monipuolisempia toimintasuunnitelmia ja tekemään harkitummin sellaisia päätöksiä, joissa on otettu huomioon myös yllättävän vaihtoehdon mahdollisuus. Parhaimmillaan visio ohjaa päätöksentekoa. Visioon siis sisältyy eettinen ja arvosiidonnainen ulottuvuus. Visio antaa päivittäisille tekemisille tarkoituksen ja suunnan, mutta se samalla rohkaisee kokeilemaan uutta ja jopa ottamaan riskejä. Strategisten valintojen on pohjauduttava muutoksen tilan tämänhetkisen todellisuuden tajuamiseen.

Tulevaisuuden toimintamallit saattavat ulottua kauas tulevaisuuteen. Ne saattavat olla käytössä vielä vaikkapa kymmenen vuoden kuluttua tai myöhemminkin. Toiminnan tai palvelun tulevia käyttäjiä, heidän tarpeitaan, arvojaan, intohimojaan ja yhteiskunnan luomia mahdollisuuksia ja rajoituksia ei vielä suunnitteluvaiheessa voida tietää.

Vallitsevat käsitykset toiminnasta ja sen tarpeista pitääkin kyseenalaistaa. Muutokset ja epävarmuus tapahtumista vaativat kehitystyötä, jossa tarvitaan sekä ennakointia että sopeutumista. Toiminnassa tulee varautua jatkuviin muutoksiin toiminnallisessa ympäristössä. Tulevaisuuden toimintamallien kehittäminen on luonteeltaan strategista. Suunnitteluvaiheessa pitää olla selkeä käsitys kehittämisen eroista käytössä olevien toimintamallien kehittämisen ja tulevaisuuden toimintatapojen kehittämisen välillä. Lisäksi tulee huomioida, että etäisemmän tulevaisuuden toimintamallien kehittäminen kestää kauemmin kuin lähitulevaisuuteen suuntautuva kehittämistyö. Tämän vuoksi tulevaisuuden toimintamallien kehittämistyö vaatii onnistuakseen sekä johdon, että koko henkilöstön sitoutumista pitkän aikavälin toimintaan.

Pasi Rikkinen (2005) on tarkastellut tutkimuksessaan maatalouden tulevaisuuden vaihtoehtoja erilaisilla skenaariolähestymistavoilla. Tutkimuksessa esitetään vaihtoehtoisia skenaarioita Suomen maatalouden tulevaisuudesta maatalous- ja muun yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon tueksi. Tutkimus on toteutettu asiantuntijakyselynä. Paneeliin on kerätty asiantuntijoita maataloustutkimuksesta ja -hallinnosta, elintarviketeollisuudesta ja -kaupasta, panosteollisuudesta, tuottaja-, kuluttaja- ja neuvontajärjestöistä sekä maatalousmedioista. Kysely oli postitettu 167 asiantuntijalle, joista 101 oli vastannut. Henkilökohtaisesti oli haastateltu 18 asiantuntijaa. Tutkimuksessa on hyödynnetty Delfoi-menetelmää. Rikkosen tutkimustulosten mukaan maatalouden tärkeimmät strategiset haasteet ovat:

- Maatalouden rakennemuutos ja erityisesti maaseudun autioituminen
- Maataloustuotannon kannattavuus
- Kotimaisten elintarvikkeiden kysyntä
- EU:n poliittinen ohjaus maatalouden ja maaseudun kehityskysymyksissä
- Tulevaisuuden maataloustukijärjestelmän muotoutuminen

Rikkinen esitti Delfoi-prosessin tuloksena vaihtoehtoisia skenaarioita. Skenaariot olivat mahdollisuuksien maatalous, teollistuva maatalous ja maatalous tuuliajolla. Lisäksi hän esitti 2 miniskenaariota, joissa tuotiin esille potentiaalisten yllätyksen mahdollisuus muokata maataloutta radikaalistikin. Miniskenaariot perustuivat epäjatkuuustapahtumaan ja analogiatapahtumaan. Epäjatkuvuutena esitetään odottamaton ilmastomuutos vaikuttaa

dramaattisesti maatalouteen. Analogiatapahtumana esitettiin hullun lehmän paluu, jossa kotieläimiin ja ihmisiin helpommin tarttuva eläintauti vaikuttaa kotieläin- ja maatalouteen radikaalisti. (Rikkonen 2005.)

Maa- ja metsätalousministeriö asetti elokuussa 2006 työryhmän valmistelemaan varautumis- ja ratkaisumalleja jo tunnistettuihin maatalouden toimintaedellytysten muutoksiin. Työryhmä oli epäpoliittinen sillä työryhmän jäsenistä ei kukaan edustanut poliittista puoluetta. Työryhmän puheenjohtaja toimi Raimo Sailas valtiovarainministeriöstä. Muut jäsenet olivat toimitusjohtaja Kalevi Hemilä eläkevakuutusyhtiö Eterasta, Kone Oyj:n hallituksen puheenjohtaja Antti Herlin, maanviljelysneuvos Jouko Kallio Nivalasta, professori Jukka Kola Helsingin yliopistosta, maanviljelijä Mariana von Limburg-Stirum Perniöstä, Valio Oy:n tutkimus- ja kehitysjohtaja Tiina Mattila-Sandholm sekä kansliapäällikkö Jarmo Vaitinen maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän sihteereinä olivat Jukka Peltola valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristöstä sekä erikoistutkija Pasi Rikkonen Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta.

Työryhmän loppuraportissa esiteltiin muun muassa keinoja maatalouden kilpailukyvyn parantamiseksi. Työryhmän ehdotuksen mukaan tilakoon kasvattaminen, maatilojen energiaomavaraisuuden lisääminen, sukupolvenvaihdosten helpottaminen sekä geenimuunneltujen kasvien jalostus edesauttaisivat kilpailukyvyn parantamista. (Maatalouspolitiikan vaihtoehdot 2007, työryhmäraportti.)

## 9.6 Maatalouslomituspoliitiikan skenaariotarkastelu

Maatalouden rakennemuutos kiihtyy ja maataloustuotannon ja maaseudun kehittäminen on uusien haasteiden edessä. On kuitenkin tarpeellista pohtia, mitä tapahtuu, ellei maatalouslomituspoliittika kykene vastaamaan muuttuneen tilanteen tuomiin haasteisiin.

Skenaario A: Maaseutu autioituu, ikärakenne vinoutuu

Skenaario A perustuu olettamukseen, että maaseutu autioituu ja väestön vähentyminen koskettaa kaikkia maaseututyppejä, mutta eniten väki vähenee harvaan asutulla maaseudulla ja ydinmaaseudulla. Harvaan asutun maaseudun nuorten korkea

työttömyysaste johtaa kumuloituvaa, vinoutuvaan väestörakennekehitykseen. Alhaisen syntyvyyden ja muuttoliikkeen seurauksena maaseudun väestörakenne yksipuolistuu ja väestörakenne painottuu ikääntyviin ikäluokkiin, joten hoiva- ja monien muiden henkilöpalvelujen kysyntä tulee olemaan erittäin suuri.

Muuttotappioalueilla hyvinvointipalveluja joudutaan supistamaan tai kokonaan lakkauttamaan. Esimerkiksi päivähoitopalveluja ja kyläkouluja lakkautetaan. Myös ikääntyvien palveluja joudutaan karsimaan.

Taulukko 25. Skenaario maaseudun autioitumisesta.

Työttömyysaste	Kumuloitua, vinoutunut väestörakennekehitys
Väestörakenne	Väestörakenne yksipuolistuu ja painottuu ikääntyviin ikäluokkiin
Kyläkoulu-, kauppa- ja postipalveluverkosto	Hyvinvointipalveluja supistetaan ja lakkautetaan
Hoivapalvelut	Hoivapalvelujen kysyntä kasvaa räjähdysmäisesti

Tähän skenaarioon liittyviä uhkia voidaan luonnehtia seuraavasti:

- Ikääntyminen alentaa tuottavuutta ja hidastaa taloudellista kehitystä
- Verorasitus suurenee voimakkaasti vanhuspalvelujen käytön lisääntymisen myötä ja julkinen talous vie ison osan.
- Terveyspalvelujen tarve kasvaa, palvelujen laatu ei riitä tyydyttämään kysyntää
- Maaseutualueiden infrastruktuuri jää käyttämättä.

Skenaarion A tapauksessa haasteisiin kuuluu maatalousväestön työkunnon ylläpitäminen, lomitus- ja maataloustyön sisällön ja kiinnostuksen maatalousyrittäjyyteen kehittäminen. Samoin haasteena on kehittää lomituspalveluja maaseudun ja maatalouden rakennemuutosta vastaavalle tasolle. Maaseudun valmiuksia on hyödynnettävä siten kuin se on väestörakenteen tasapainon, ja työvoiman saatavuuden kannalta välttämätöntä. Maatalouslomituspolitiikan avulla pyritään pysäyttämään maaseutualueiden väkiluvun väheneminen sekä väestörakenteen vinoutuminen.

## Skenaario B Maaseudun elinkeinorakenne yksipuolistuu

Skenaario B perustuu olettamukseen, että kaikkien maaseututyypin elinkeinorakenne muodostuu yksipuoliseksi. Palvelusektorin ja julkisen sektorin työpaikat ovat määrältään suurimmat. Kaupunkien läheisillä maaseuduilla teollisuutta on hieman enemmän kuin muualla maaseudulla. Alkutuotanto painottuu ydinmaaseudulle ja harvaan asutulle maaseudulle. Yhä lisääntyvässä määrin maatiloja luopuu kokonaan maataloustuotannosta. Osaamisen ja uuden tiedon hyödyntäminen maaseutualueilla latistuu. Maatalouden työllisten määrä vähenee ja maatalous teollistuu jäljelle jääviltä osiltaan, mikä heikentää maaseudun elinvoimaisuutta.

Taulukko 26. Skenaario maaseudun elinkeinorakenteen yksipuolistumisesta.

Yksipuolinen elinkeinorakenne	Maaseudun viihtyisyys ja toimivuus heikkenee
Maatalouden jatkuminen ja maataloustyön osaaminen	Sukupolvenvaihdosten vähenevät ja nuorten kiinnostus maatalousammatteihin hiipuu. Ammattitaitoisen työvoiman saanti heikkenee
Alkutuotanto ja teollisuus	Alkutuotanto keskittyy ydinmaaseudulle ja harvaan maaseudulle ja teollisuus kaupunkien läheiselle maaseudulle. Alueelliset erot kärjistyvät
Maatalous teollistuu	Elinvoimaisuus vähenee
Maaseudun elinvoimaisuus	Maataloustyön lisäarvo "pakenee" maaseutualueelta

Skenaarioon B liittyviä uhkia voidaan luonnehtia seuraavasti:

- Perustuotantotilat ja työpaikat katoavat
- Yksipuolisesti rakennekehityksellä on suuria alueellisia vaikutuksia, erityisesti ympäristöön, ruokaturvallisuuteen ja eläinten hyvinvointiin
- Kotieläintuotanto vähenee, myös rehuviljan kysyntä vähenee ja aiheuttaa kasvinviljelytilojen alasajon
- Jäljelle jää vain tehokkain ja alueellisesti kehittynyt osa Suomen maataloutta

Tulevaisuudentutkimuksessa voidaan tutkittavaa asiaa lähestyä hierarkkisesti lähtien tutkimuskohteen yleisestä kuvauksesta kohti yksityiskohtaisempia osia. Lähtökohtana ovat tulevaisuuden tarpeet ja tavoitteet. Ensin määritellään korkein taso, joka tässä tutkimuksessa on elinvoimainen maaseutu ja tämän jälkeen pyritään tunnistamaan

olosuhteet ja toimenpiteet, joiden avulla tavoitteet voidaan saavuttaa. Tähän tavoitteeseen yhdistetään alatavoitteita, jolloin yleisestä kuvauksesta siirrytään yksityiskohtaisemmille tasoille.

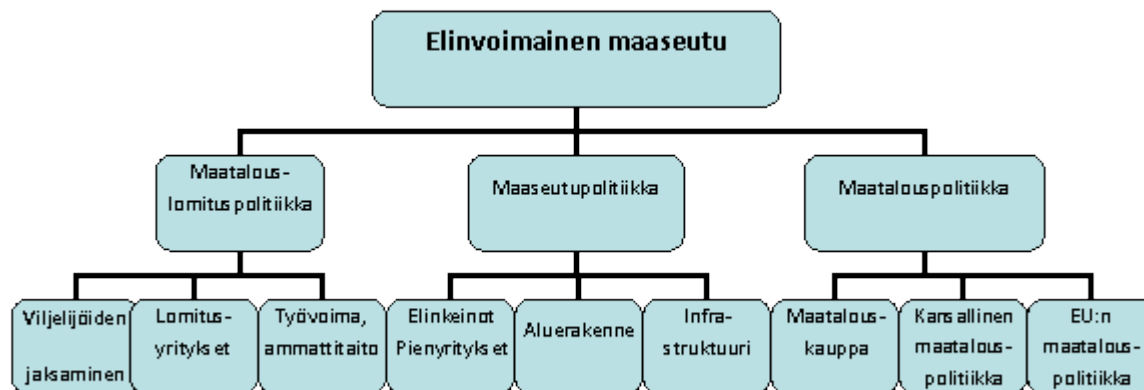
Hierarkkinen ajattelu jäsentää tulevaisuusongelmaa ja auttaa tekemään valintoja. Ajatellaan esimerkiksi, että olemme hahmottamassa maaseudulle mahdollista tulevaisuutta 10 vuoden päähän. Korkein taso voi muodostua silloin yksinkertaisesta tavoitteesta: "Elinvoimainen maaseutu 10 vuoden päästä " ja tavoite etenee aina yksityiskohtaisemmalle tasolle, kunkin tason sisältö vastaa ylemmän tason sisältöä. Vastaavasti on mahdollista luonnostella myös kolmatta skenaariota.

Skenaario C Monimuotoinen, elinkeinorakenteeltaan kestävä maaseutu

Skenaariossa C sen sijaan, että toteutuisi skenaariota A tai B vastaavia kehityskulkuja, muun muassa harjoitetun, hienosäädetyin maatalouslomituspoltiikan avulla monipuolistetaan maaseudun elinkeinorakennetta ja hyödynnetään alueen osaamista. Maaseudun viihtyisyyttä ja toimivuutta asuin- ja toimintaympäristönä parannetaan. Maaseudun yritystoimintaa kehitetään ja maatiloja monialaistetaan, jolloin tiloilla harjoitetaan tavanomaisen maatalouden lisäksi myös ympäristöhoitoon liittyvää yrittäjyyttä kuten matkailu-, ja hyvinvointipalveluja, uusiutuvien energiavarojen käyttöä, puutuotteiden ja luonnontuotteiden jalostamista sekä lomitustoimintaa.

Sukupolvenvaihdoksiin kannustetaan ja pidetään yllä paikkakunnan nuorten kiinnostusta maatalousammatteja kohtaan. Maatalouden osuutta maaseudun elinvoimaisuudesta ylläpidetään varmistamalla, että maataloustuotannosta syntyvä työ työpaikkoineen jää mikäli mahdollista maaseutualueelle. Maatalouslomituspoltiikka tarjoaa tasapuolisesti kehittämisvälineitä koko maatalouden tarpeisiin, myös niille tiloille, jotka ovat luopumassa tuotannostaan, kuin yritystoimintaansa monipuolistavallekin tiloille. Tämä toteutetaan siten, että viljelijän motivaatio ammattia kohtaan säilyy ja maataloustuotanto Suomessa voi jatkua.





Kuvio 9. Elinvoimainen maaseutu.

### 9.7 Tiivistelmä luvussa saavutetuista tutkimustuloksista

Radikaalit maatalouden muutokset ovat herättäneet tulevaisuutta koskevia pohdintoja ja virittänyt myös rakentamaan tulevaisuudenkuvia, jotka ovat enemmän tai vähemmän todellisia ja vakavasti otettavia. Myös erilaisten uhkakuvien luomiselle 2000-luvun 1. vuosikymmen loppupuoli on ajankohtana otollinen. Puhe meneillään olevasta historiallisesta muutoksesta ja tämän muutoksen moninainen kuvailu ja analysointi kasvattavat tarvetta ennakoida tulevaisuutta sekä varautua ja vaikuttaa siihen.

Tämän luvun skenaariotarkastelut tiivistyvät vain kahteen malliin, joista kummankaan maalaamat näköalat eivät ole maaseudun eivätkä maatalouden kannalta ruusuisia. Edellisen skenaarioista mukaan maaseutu paljolti autioituu ja jäljelle jäävän väestön ikärakenne vinoutuu vanhusten suuntaan. Toisen skenaarion mukaan maaseutu tosin säilyy ainakin joissakin tyypeissään asuttuna mutta sen elinkeinorakenne yksipuolistuu. Kolmas skenaario on, kuten skenaariotarkasteluissa tapaa olla, eräänlainen ihanneskenaario.

## **10. TIIVISTELMÄ JA PÄÄTELMÄT TUTKIMUKSEN PERUSTEELLA**

### **10.1 Tiivistelmä luvun tarkoituksesta**

**Tutkimuksen viimeisessä luvussa sidotaan yhteen laaditun tutkimuksen ”langanpää”. Lukukohtaisissa alku- ja lopputiivistelmissä esitettyä ei toisteta paitsi jos se on väistämätöntä yleisempien tutkimuksen perusteella esiin nousevien näkökohtien selventämiseksi.**

### **10.2 Tehdyn tutkimuksen luonne**

Tässä tutkimuksessa ryhdyttiin tutkimaan kohdetta, josta analyttisessä tarkoituksessa otettiin käyttöön nimitys ’maatalouslomituspoliittikka’. Nimityksen perustele se, että empiirisesti kohdealue on usean politiikan eli polycyn leikkausaluetta ja sellaisenaan hybridi mutta kuitenkin kohtuullisen selvästi erotettavissa oleva oma politiikka-alueensa.

Tutkimusta ryhdyttiin laatimaan valtio-opin ja hallinnon tutkimuksen policyanalyysin näkökulmaa soveltaen. Tämä on tarkoittanut sitä, ettei ole kaihdettu analysoimasta kohteen poliittisimpiakaan piirteitä, joskaan varsinaisen poliittisen taistelun tarkasteluun ei menty, vaikka sitäkin on kohteen merkeissä käyty. Policyanalyysin laatiminen sanottuun tapaan asetti erityisiä vaatimuksia siksi, että siitä lähtien kuin policyanalyysija maassamme alkuaan laadittiin yli 30 vuotta sitten, hyvin moni yliopistollinen oppiaine tutkimusalueineen on paaluttanut itselleen analyysikentät sellaisten erikoisalueiden kuin terveydenhuollon, koulutuksen, sosiaalipoliitiikan tai ympäristöpolitiikan tutkimuksen piirissä.

Tutkija rohkenee väittää, että tämä tutkimus osaltaan osoittaa, ettei politiikan tutkimuksen ja hallinnon tutkimuksen kannalta policyanalyysin aika ole ohi. Vaikka policyanalyysin laadinta on perusteltava varsin erilaisessa tieteellisten lähestymistapojen kontekstissa, niin se on hyvinkin mahdollista ja se on ollut myös tässä tutkimuksessa.

### 10.3 Maatalouspolitiikalle tutkimuksessa piirtynyt konteksti

Tutkimukselleni asettamistani tavoitteista ensimmäinen oli maatalouslomituspoliitiikan poliittinen konteksti, eli mitkä ovat sen kokonaisyhteydet ottaen huomioon myös tuon kontekstin muuntuminen maatalouslomituspoliitiikan toteuttamisaikana maassamme.

Tutkimusaineiston analyyseissa saadun kuvan perusteella maamme maatalouslomituspoliitiikalle piirtynyt konteksti on huomattavasti muuttunut niinä yli 30 vuotena, joina tuota politiikkaa on maassamme harjoitettu. Valtion ja intressijärjestöjen tosiasiallisesti julkispoliittiseen, virallisia valtiolaitoksia syrjäyttävääkin, rooliin perustunut politiikka on tarkastellulla kohdealueella madaltunut profiililtaan valtion pääasiassa kunnilla teettämäksi hallintotoiminnaksi. Tosin oman oleellisen lisänsä ja samalla muuttuneen kontekstin toi Suomen Eu-jäsenisyys vuodesta 1995 alkaen. Kansallinen maatalouspolitiikka on siitä lähtien vain EU marginaalista, joskaan ei vähäpätöistä laadultaan ja vaikutuksiltaan.

Sekä EU:n vaikutuksesta että muista syistä esiin on noussut erityinen maaseutupoliitiikka. Sen tavoitteiden saavuttamiseen maatalouslomituspoliitiikankin keinoin on kiinnitetty huomiota. Voidaan puhua paitsi maatalouspolitiikan ulkoisesta myös sen sisäisestä kontekstista. Tuohon kontekstiin kuuluvat ensinnäkin maatalousyrittäjyyden realiteetit eri tuotantosunnilla ja maan eri alueilla sekä eri maaseututyypin alueella Espoon maaseutualueilta Savukosken takamaiden viimeisiin maataloihin. Sisäiseen kontekstiin kuuluu puolestaan muun muassa maatalouslomittajien toiminta sekä heidän ja maatalousyrittäjien välinen vuorovaikutus sekä maatalouslomituksen kunnallinen hallinto ja paikallistason valvonta.

### 10.4 Tutkimuksen metodit ja aineistot

Monen viimeaikaisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tapaan tämä tutkimus on multimetodinen. Aineisto on peräisin paitsi toisen käden lähteistä, myös laaditusta kyselystä sekä haastatteluista sekä muutamista kirjallisina saadusta kerronnan jaksoista. Aineiston hankinnan ja hyödyntämisen kriteerinä on ollut saturaatio: eteneminen siihen saakka, kunnes aineisto ei enää anna lisää.

Tässä tutkimuksessa on historian tutkimusta muistuttaen etsitty tutkitun kohteen konfiguraatiota, kokonaishahmoa. Poliitiikan ja hallinnon tutkimuksena tässä työssä on kiinnitetty kohtalaisesti huomiota tutkimuskohteeseen liittyviin kansallisiin ja muihin institutionaalisiin järjestelyihin. Puhtaammin hallinnon tutkimuksen tapaan on tutkittava myös mikrotason kysymyksiä tehokkuusongelmia unohtamatta. Tarkastelua on rikastettu tutkimuksen loppuosaan sijoitetussa skenaariotarkastelussa.

Kuten analyysin tulokset osoittavat, että maatalouslomituspoltiikan tehokkuus ja toimivuus riippuvat paljolti eri politiikkasektorien ja hallinnon tasojen yhteensovittamisesta ja toimivuudesta. Yhteiskunnallisten ja taloudellisten ongelmien ratkaiseminen, liittyy myös huoleen maaseudun tulevaisuudesta ja kehityksestä. Maatalouslomituspoltiikan luonne useita eri hallinnonaloja kattavana hybridinä tekee siitä sisällöllisesti jopa laajemman kokonaisuuden kuin perinteisesti maatalouspolitiikka, vaikka sen tarjoama rahoitus on vain pieni murto-osa maatalouspolitiikkaan verrattuna.

#### 10.5 Maatalouslomituspoltiikan muodostuminen, kiteytyminen ja muuttuminen

Maatalouslomituksen esimuodot maassamme olivat vapaaehtoisuuteen perustuvia, paikallisia ja heiveröisiä ja jäivät siksi vakiintumatta. Tosiasiallisen kantovoiman maatalouslomitukseen muotoutumiseen erityisen maatalouslomituspoltiikan tuella antoi maassa 1960-luvulla kiteytynyt korporatistinen ja eritoten tulopoliittinen hallintatapa, jonka tietyissä käännteissä avautui tilaa myös maatalouslomitustoiminnan virallistamiseen lainsäädännön ja julkisen budjettirahoituksen tuella. Vertailukohteen, jota kontrafaktuaalina tunnettuun tapaan voidaan soveltaa, muodostui yleinen yrittäjäväestön lomitustoiminta. Sen piirissä ei ole tietyistä aluista huolimatta kiteytynyt mitään vastaavaa, saati paljolti verovaroin kustannettua järjestelyä kuin maatalouslomituksen piirissä. Sikäli kuin vertailukohteen piirissä esiintyy lomituserjestelyjä, ne rinnastuvat niihin vapaaehtoiisiin ja satunnaisiin malleihin, joita esiintyy myös maamme maatalouslomitustoiminnan varhaishistoriassa. Taustana maatalouslomitukselle onkin se, että lomituserjestelyt ovat yhtyneet myös palkansaajaväestön vastaaviin etuuksiin ja oikeuksiin.

Maatalouslomituspoltiikan ymmärtämiseksi oli tässä tutkimuksessa tärkeää, että laadittiin tarkentava empiirinen tarkastelu tuon politiikan joutumisesta kahteen uuteen kontekstiin.

Edellinen oli Euroopan Unioni ja erityisesti sen yhteinen maatalouspolitiikka (CAP). Jälkimmäinen oli yhtäältä edelliseen liittyvä, mutta toisaalta myös osin siitä itsenäinen maaseutupolitiikka. Relevanttia on, että CAP alkaessaan viime vuosina korostaa yhä lisää sosiaalipoliittisia näkökohtia on tavallaan lähentynyt suomalaisen maatalouslomituspoltiikan eetosta. Yhtäältä – kontrafaktuaalista päättelyä harjoittaen – suomalaista maatalouslomituspoltiikkaa tuskin olisi muotoutunut, ellei niin olisi tapahtunut ennen maamme liittymistä EU:hun ja CAP:iin. Toisaalta EU on halunnut antaa maatalouspolitiikalleen lisääntyvästi sosiaalipoliittisia painotuksia, jotka ovat omiaan antamaan sellaista kantovoimaa, että suomalaisen maatalouslomituspoltiikan loppua ei ole syytä povailia.

Suomalaiselle maatalouslomituspoltiikalle tarjoavat vertailukohteita muiden EU-jäsenvaltioiden analogiset järjestelyt. Joskaan tämän tutkimuksen keskeisiin tavoitteisiin ei ole kuulunut kansainvälinen vertailu, on voitu havaita, että analogisia järjestelyjä esiintyy muuallakin kuin Suomessa. Tukea ei ole saatavissa päätelmille siitä, että maassamme kehkeytnyt maatalouslomituspoltiikka olisi muuta kuin maamme erikoisolujen tuote sellaisina kuin nuo olot aikanaan vallitsivat tuon politiikan syntyessä ja vakiintuessa.

Tärkeitä ovat myös ne tutkimustulokset, joissa tuodaan esiin maatalousyrittäjyyden 2000-luvun konkretiaa, jota myös suhteutetaan maatalouslomitustoiminnan ja -politiikan aihepiiriin. Tarkasteluun tulivat esimerkiksi maatalouslomittajien työaikakysymykset, maatalouslomituspoltiika maatalousyrittäjiltä perityt maksut sekä maatalouslomituksen verotuskohtelu. Kysymys on mikroperspektiiveistä, joita soveltavalla jatkotutkimuksella on sarkansa kynnettävänä. Useimmat maamme maatilat ovat nykyisellään organisaatioina hybridejä ja sellaisina tutkittavia, tarkastellaanpa niitä liiketalouden tai muun talouden perspektiivistä tai sosiaalisesta tai psykologisesta perspektiivistä. Vaikka ne yhtäältä määrittyvät yrityksiksi, niillä on edelleen myös kotitalouksien piirteitä maatalousyrittäjän yrittäjän elämän ja toisaalta perhe- ja muun yksityiselämän vain vaivoin erottuessa toisistaan. Samoin vaikka niitä hallitsevaksi voi yhtäältä nähdä rationalistisen yritystoiminnan logiikan, muut, vaihtoehtoiset niin perinteiset kuin uudemmat muutkaan logiikat eivät ole niille vieraita. Jälkimmäiset kattavat niin suku- ja perintötilojen erityiskysymykset kuin kysymykset, jotka nousevat esimerkiksi maatalousyrittäjän asemasta palkkatyöläiseen verrattuna tai kysymykset, joissa korostuu mahdollisuuksien

etsintä maatalousyrittäjyyden kehikossa ekologisesti kestävien ratkaisujen kehittelyyn ja vaalintaan.

Tutkimuksessani olen halunnut tarkastella myös niitä mahdollisuuksia, joita maatalouslomituspoltiikka voi antaa kunkin alueen elinkeinorakenteelle ja yritystoiminnalle. Suomessa tapahtunut maatalouspolitiikan muutos ja elinkeinorakenteen kehitys ovat vaikuttaneet oleellisesti maatalouselinkeinoon, ja maaseudun elinvoimavaikutusten välityksellä koko kansantalouteen. Kysymys ei ole elinkeinorakenteen muuttamisesta maatalouden kustannuksella, vaan rakenteen muutoksella on pyrittävä turvaamaan elinvoimaisen maatalouden säilyminen, mistä hyötyvät paitsi maatalous ja maaseutu, myös koko kansantalous.

Mitä paremmin maatalouslomituspoltiikan, maatalouspolitiikan, maatalouden ja maaseudun elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vuorovaikutussuhteita tunnetaan, sitä paremmat edellytykset politiikan tekijöillä ja kansalaisilla vaikuttaa siihen kehittävästi.

#### 10.6 Maatalouslomituspoltiikan kipupisteitä

Tämä tutkimus ei ole tavoitteiltaan soveltava. Sen ainoa tarkoitus on se, että valittua tieteellistä lähestymistapaa, metodia ja tekniikoita soveltaen toteutetaan asetettuja tutkimustehtäviä.

Tutkimuksessa esiin nousseet eri asianosaisten mielestä vallitsevat maatalouslomituspoltiikan epäkohdat on ruodittava käytännön yhteyksissä, ennen kuin ne voivat tulla kysymykseen kehittämisvirikkeinä. Vastaavat empiiriset tulokset koskevat esimerkiksi tilakoon kasvattamiseen ajautuvan maatilatalouden ja sen yrittäjien jaksamista haasteena sekä maatalouden luonteen johdosta vallitsevia ylipytkien työpäivien ja tapaturmariskien ongelmia. Oma kysymyksensä on se, milloin olisi katsottava, että maatalouslomituspoltiikassa tulisi myöntää lisää lomapäiviä yrittäjille, jotka ovat arjessaan antaneet kaikkensa tai enemmänkin. Esiin nostettiin myös oikeustapauksia, jotka osaltaan osoittavat maatalouslomituspoltiikan rationalistisen ulkokuoren alla piilevää epävarmuutta.

Arkiseen konkretiaan edeten tämän tutkimuksentulosten mukaan erityisen suuret ovat maatalouslomitustoiminnan haasteet nautakarja- ja yhdistelmätuotantotiloilla. Muun muassa maatalouslomittajien koneiden käyttötaidot ovat kipupisteenä. Toisaalta on myös tapauksia, joissa vallitsevien normien johdosta tai muista syistä kaikki lomittajilla oleva ammattitaito ei päädy kohtaamaan efektiivistä kysyntää. Vaikka tutkimustulosten mukaan maatalousyrittäjien itsensä hankkima ja välillisesti organisoima lomituspalvelu takaa keskeytymättömimmät lomat silloin kun niitä eniten kaivataan, maatalouslomituspalvelut tuskin piankaan siirtyvät voittopuolisesti toteutumaan tuolla perusteella.

### 10.7 Maatalouslomituspoliitiikan tulevaisuus

Tutkimuksessa tarkastelu maatalouslomituspoliitiikan tulevaisuudesta tiivistyy kahteen skenaarioon. Kauhuskenario on maaseudun autioitumisskenario, jossa maaseutu on ennen pitkää perin vanhusvaltainen. Kompromissiskenario on tuotantorakenteeltaan yksipuolistuvan maaseudun skenario, jonka vastaskenario on monipuolisen, elävän, tuotantorakenteeltaan monipuolisen maaseudun skenario.

Läheskään jokainen maaseutualue maassamme ei yllä kolmannen skenaarion mukaisille kehityspoluille, mutta kuten englantilainen sanonta korostaa, ”something is better than nothing at all”, ”jotakin on parempi kuin ei mitään”. Edelleen, suurten toiveiden asemesta toteutunee yleensä jotakin vähempää, jonkinlainen ”good enough” eli ”kyllin hyvä” kehitys sen sijaan, että päästäisiin millekään ideaaliselle kehitysuralle. Myös maatalouslomituspoliitikalla voidaan nähdä olevan paikkansa, jotta kehityskulut olisivat, mikäli mahdollista lähellä sitä, mitä kolmas skenario viitoittaa.

## LÄHTEET

Aaltonen, Mika & Heikkilä, Titi (2003): Tarinoiden voima. Helsinki: Talentum 2003.

Aulaskari, O & Keränen, H & Malinen, P (2000): Suomen maaseututyypit Selvityksiä: 20. Suomen Aluetutkimus FAR. Sonkajärvi.

Bergholm J. (1985): Osuuskaupan kujanjuoksu. Helsinki: Tammi.

Bergholm, Tapio (2007): Sopimussyhteiskunnan synty II. Hajaannuksesta tulopolitiikkaan SAK 1956-1969. Keuruu: Otava.

Berndtson, Erik (2005): Poliitiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Helsinki: Painatuskeskus.

CEC (1994). Europe 2000+: Creation for European territorial development. Office for Official Publications of the European Communities, EC Regional Policies. Luxembourg.

Di Maggio, P & Powell, W (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", American Sociological Review. 47, 147—160.

Dye, T. (1976): Policy Analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes. Alabama: The University of Alabama Press.

Easton, David (1965): A Framework for Political Analysis (1965a) sets forth the general system model.

EL-Agraa, Ali M (2001): The common agricultural Policy: In El-Agraa A. M The European Union: Economics & Policies. 6th edition. Harlow: Prentice Hall.

Eurojyvä (2005): Maatilat Suomessa ja EU:ssa. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, Helsinki.



EUROPA 2003. CAP reform – a long-term perspective for sustainable agriculture.

Saatavilla Internetistä <http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index>

Granberg, Leo (2003): Kylätoiminnasta maaseutupolitiikan verkostoon. Maaseudun uusi aika 1/2003.

Grandberg, Leo (2004): Teoksessa Suomen maatalouden historia osa III toim. Pirjo Markkola. Suurten muutosten aika. SKS 2004. Helsinki.

Haapala, Pertti (2004): Teoksessa Suomen maatalouden historia osa III toim. Pirjo Markkola. Suurten muutosten aika. SKS 2004. Helsinki.

Hartikainen, M (toim.) (1993): Euroopan yhteisön alue- ja maaseutupolitiikka. Ylä-Savon Instituutti. EY-tietoa 3. Sonkajärvi.

Hauta-aho, Seppo (1990): Yrityksen perustamisen vaiheet – Työsuhde-lähestymistavan teoreettista analysointia ja perustamisen konkretisointi. Vaasan korkeakoulun julkaisuja, tutkimuksia no 146/1990.

Heikkilä, Erkki (1994): Hanketoiminta ja maaseudun kehittäminen. Maaseutupolitiikan neuvottelukunta. Helsinki. 106 s.

Heinonen, Visa (1998): Talonpoikainen etiikka ja koulutuksen henki kotitalousneuvonnasta kuluttajapolitiikkaan 1900-luvun Suomessa. Helsinki: Suomen historiallinen seura.

Heiskanen, Ilkka (1977): Julkinen, kollektiivinen, markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla. Helsinki.

Hirsjärvi, S & Hurme, H (2000): Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hogwood, Brian W. & Gunn, Lewis A. (1984): Policy Analysis for the Real World. Oxford: Oxford University Press.

Hokkanen, Marja (1988): Maatalousyrittäjien lomituspalvelut. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitoksen tiedonantoja n:ro 140.

Hubbard, L. & Ritson, C. (1997): Reform of the CAP: From Mansholt to Mac Sharry. In: Ritson C Harvey, D. R (eds): The Common Agricultural Policy. 2nd edition. CAB international pp 81-94.

Ihamuotila Risto (1978): Teoksessa Maatalouspolitiikan saroilta. Samuli Suomelan 60-vuotisjuhlajulkaisu Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 37.

Ihamuotila, Risto & Kola, Jukka (1997): Maatalouspolitiikan peruskäsitteistö. Helsingin yliopisto. Taloustieteen laitos. Monistesarja nro 14. 88 s.

Immonen, Tuula & Ahonen, Juha (2002): Hyvinvoinnin haasteet ja työelämä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2002:14.

John, Peter. (2000): Analysing Public Policy. London: Pinter.

Jolkkonen, Pia (1997): Kokemukset maatalouslomitusjärjestelmän kehittämisestä. Työtehoseuran monisteita 8/1997 (57). Helsinki. 33 s. + liitteet.

Jolkkonen, Pia (1998): Maatalouslomitusjärjestelmän soveltaminen kunnissa Työtehoseuran monisteita 4/1998 (64). Helsinki 56 s. + liitteet.

Juntunen, Pekka (2002): Puoluepolitiikka 1990-luvun aluehallinnon kehittämisessä. Hallinnon tutkimus 4/2002.

Jutikkala, Eino (1982): Omavaraiseen maatalouteen. Suomen taloushistoria 2. Helsinki 1982.

Juvan kunta: Juvan kunnan toimintakertomus 2003.

Kalmari, Eino: Asutustoiminnan edistäminen tilattoman väestön lainarahaston eli asutusrahaston avulla. Sosiaalinen Aikakauskirja 1925.

Kananen, Ilkka (1986): MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Elintarvikepulasta omavaraisuuteen 1917–1949. Helsinki: Kirjayhtymä.

Kari, Matti (2005) : EU ja jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmät. Näkemyksiä artikkeli 1/2005, Eurooppatiedotus: Ulkoasiainministeriö.

Karja, Miia & Lilja, Taina (2007): Alkuperäisrotujen säilyttämisen taloudelliset ja sosiaaliset ja kulttuuriset lähtökohdat. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus 2007.

Karttunen, Janne (2003): Maidontuottajan työ, työkyky ja vapaa-aika. Työtehosteuran julkaisuja 389/2003. Helsinki.

Karttunen, Janne (2004): Maidontuottajien teknologiavalinnat suurissa tuotantoyksiköissä hyvinvointia hallinnoinnilla ja johtamisella? Saatavilla internetissä <http://www.smts.fi/MTP%20julkaisu%202004/esi04/ma20.pdf>. Viitattu 30.5.2006.

Katajamäki, Hannu & Kaikkonen, Rauno (1991): Maaseudun kolmas tie. Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Seinäjoki.

Katajamäki, Hannu & Hunnako Pekka & Kahila Petri & Palm Jarmo & Valtakari Mikko (2001a): Vaikea maaseutupolitiikka. Havaintoja maaseutupolitiikan käytännöistä. Vaasan yliopiston Levón-instituutin julkaisu No 90.

Katajamäki, Hannu 2001b: Tutkimusretkistä palkkatietojärjestelmiin – matkalla kulttuurimaantieteen maailmoissa. Juhlakirja professori Pentti Yli-Jokipiin 60-vuotispäivän kunniaksi. Sakari Tuhkanen & Mikko Lahti & Sami Tantarimäki & Ville Karjalainen toim.

Kauppinen, Timo (1992): Suomen työmarkkinamallin muutos: Työministeriö. Helsinki 1992.

Kekkonen, Urho (1950): Puhe Pienviljelijäin Keskusliiton kokouksessa Turussa 02.07.1950.

Keränen, Heikki & Malinen, Pentti & Aulakari, Olli (2000): Suomen maaseututyypit. Suomen Aluetutkimus FAR, Selvityksiä 20. Sonkajärvi.

Kiuruveden kaupunki: Kiuruveden elinkeino- ja maaseutuohjelma 2006 – 2010.

Knuuti, Juha & Vidlund, Mika (2006): Yrittäjien lakisääteinen sosiaaliturva Euroopassa. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2006:1.

Kola, Jukka (2002): Maatalouspolitiikan kehitys ja poliittis-taloudellinen toimintaympäristö. Artikkeliverkkojulkaisuna [www.ruralstudies.fi](http://www.ruralstudies.fi).

Korpela, Veikko (1975): Pienyrittäjien lomaraha. Sosiaali- ja terveysministeriö, tutkimusosasto 15/1975.

Koskinen, Marjatta & Porkka, Pauliina & Uusitalo, Eero (2000): Maaseutu politiikassa ja hallinnossa. Maaseutupoliittisen yhteistyöryhmän julkaisu 5/2000. Helsinki MMM 86 s.

Koskinen, Marjatta & Uusitalo, Eero (2001) : Maa- ja metsätalousministeriö, valmistelumuistio Ihmisten maaseutu - tahdon maaseutupoliittikka.

Kotsioni, Chatzis, Chronopoulou, Linos (2007): Social and occupational health protection for self-employed farmers in the European Unionin. Journal Public Health 2007 vol 15: 315-321

Kulhomäki, Pirjo (2002): Maaseudun tukihenkilöverkoston kokemuksia. STM selvityksiä 2002:14.

Kuusi, Osmo (2005): Menossa mukana Väestöpolitiikan tulevaisuuspolkuja – paranevatko pidot väen vähetessä? Taustamuistio tulevaisuusvaliokunnan väestöselontekomietintöön. Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille VNS 8/2004.

Lahin, Pia & Mäkelä, Kimmo (2000): Maatalouslomittajan työolojen parantaminen yhteistyön avulla. työtehoseuran julkaisu 374/2000 Helsinki.

Lappalainen, Pertti (1997): Aineistokeskeinen politiikan tutkimusprosessi. Teoksessa Lappalainen Pertti (toim), politiikan paikat. Tampereen yliopisto.

Lehtonen, Heikki (2004) (toim): CAP-uudistus Suomen maataloudessa. MTT:n selvityksiä 62.

Lehtonen, Heikki & Pyykkönen Perttu (2005): Maatalouden rakennekehitysnäkymät vuoteen 2013. MTT:n selvityksiä 2005.

Leskinen, Jukka (2002): Salonseulta EU-isännäksi – lypsykarjaryttäjät muutosmurroksessa. Seurantatutkimus 1997-2001. Kuopion aluetyöterveyslaitos.

Lindroos, Erik & Lohivesi Kari (2004): Onnistu strategiassa. Juva 2004.

Maaseudun kehittämisohjelma 1991. Suomen maaseutupolitiikan tavoitteet, strategiat ja keinot 1990-luvulla. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Maaseutukampanjatoimikunta 1989. Maaseutukampanjan loppuraportti. Sisäasiainministeriö, Valtion painatuskeskus.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) verkkosivut (<http://www.maaseutupolitiikka.fi>).

Maatalouspolitiikan vaihtoehdot –työryhmä loppuraportti(2007): MMM 2007 Helsinki.

Maataloustilastotiedote 1/2006: Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (TIKE).Tike tiedote 12.5.2006, Maatilojen työvoima väheni 25 500:lla.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos: Maatalousyrittäjien lomituspalvelut – tilastoja vuosilta 1996–2006.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos: Lomituksen avaimet 2006-2007.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos (2007): Lomituspalvelumaksut. Maatalousyrittäjien eläkelaitos Espoo.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos: Vuosikertomukset 2001- 2005.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos (2007): Lomitusohjeet. Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Espoo. Saatavana verkkojulkaisuna <http://www.mela.fi/Lomitus>.

Maatilarekisterin tuoreimmat tiedot vuodelta 2004. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (TIKE).

Maatilatilastollinen vuosikirja 2005. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (TIKE) Helsinki 2006.

Malinen, Pentti (1994): EU-integraation maaseutuvaikutukset - tutkimuksen tarkastelua alueellisesta näkökulmasta. Oulun Yliopisto, Pohjois-Suomen tutkimuslaitos. Tiedonantoja 103. Oulu.

Mannermaa, Mika (1999): Tulevaisuuden hallinta – skenaariot strategiatyössä, Juva.

Manninen, M (2004): Työn ja talouden hallinta laajentaneilla lypsykarjatilastoilla MTT selvityksiä 2004.

Martikainen, T & Yrjönen, R. (1974): Kollektiivihyödykkeiden tuotanto ja jakelu poliittishallinnollisesta näkökulmasta. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, sarja C, Deta 10. Helsinki.

Meristö, Tarja (1991): Skenaariotyöskentely yrityksen johtamisessa. Acta Futura Fennica No 3, Helsinki: VAPK.

MMM (2004): EU:n maatalouspolitiikan uudistus Suomessa. Painoprisma Oy 2004.

Metsämuuronen, Jari (2008): Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Mononen, Tuija & Silvasti, Tiina (2002): Hyvinvoinnin haasteet ja työelämä STM selvityksiä 2002:14

MTK Vuosikertomukset 1995-2004.

MTT Taloustutkimus. 2007. Yrityksen tulosta kuvaavat tunnusluvut. Verkkojulkaisu. <https://portal.mtt.fi/portal/taloustohtori/kannattavuuskirjanpito/taustatiedot/Tunnusluvut>.

MTT Taloustutkimuksen kannattavuuskirjanpitotulokset, (www.mtt.fi/kannattavuuskirjanpito)

Mueller, Dennis C (2003): Public choice III. Cambridge University press.

Mukkula - Vainio – Mäntylä – Nevalainen – Mustonen(2007): Vuosina 2003 ja 2004 päättyneiden YTR-hankkeiden arviointi. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/2007. Vammala.

Murto, Eero (1994): Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917-1993. Helsinki, Painatuskeskus.

Mustakangas, Ella & Kiviniemi, Markku & Vihinen Hilka: Kumppanuus kuntatasolla maaseutupolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus 2003.

Niemi, Jyrki & Ahlstedt, Jaana (2005) Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005: Suomi kymmenen vuotta Euroopan Unionissa. MTTL. Helsinki.

Niittykangas, H. & Kinnunen, U. 1995. Yrittäjyys – ratkaisu työttömyyteen. Työpoliittinen aikakauskirja 38(4):175-188.

Nikinmaa, Timo & Vartia Pentti (2006). Luotettavaa tietoa taloudesta. ETLA. Taloustieto Oy.

Nousiainen, Jaakko (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. Porvoo: Helsinki: Juva: WSOY.

OECD (1993): What future for our countryside? A rural development policy. OECD, Paris.

Palonen, Kari (1988): Tekstistä politiikkaan. Johdatus tulkintataitoon. Tampere: Vastapaino.

Palttila, Yrjö & Niemi, Erkki (2003): Maaseutu EU-ohjelmakauden 2000 – 2006 alussa – maaseutuindikaattorit. Tilastokeskus katsauksia 2003:2.

Parsons, Wayne (1997): Public Policy - an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham: Elgar.

Patton, Michael (1990): Qualitative evaluation and research methods. 2. Painos. Newbury Park: Sage.

Pekkarinen, Jukka & Vartiainen Juhana (1993): Suomen talouspolitiikan pitkä linja. WSOY, Helsinki.

Peltola, Asko (2003): Syrjäytymisvaara ja hanketoiminnan mahdollisuudet maataloilla. Maa- ja elintarviketalous selvityksiä 38: 89 s., 2 liitettä.

Pietiläinen, Seppo (2004): Viljelijän luopumisturva. Miten luopumiseläke luotiin ja sukupolvenvaihdoseläke syntyi 1971-1974. Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen julkaisuja 2/2004. Helsinki: Mela.

Rajalin, Jere (1997): Alueidenkäytön suunnittelun ja alueiden kehittämisen mahdollisuudet kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen kestäväan edistämiseen Uudellamaalla. Uudenmaan liiton julkaisuja E:34. Uudenmaan liitto, Helsinki.



Rannikko, P (2000): Suomen maaseutu EU-jäsenyyden aikana. Teoksessa Suomi Euroopan Unionissa. Toiveita, pelkoja tosiasioita. Helsinki: Eurooppa-tiedotus.

Rasila, Viljo (1970): Torpparikysymyksen ratkaisuvaihe. Pohjois-Karjalan Kirjapano, Joensuu.

Remes, Katariina & Seppälä, Risto & Kirkkari, Anna.-Maija & Malkki, Sirkka & Kalliomäki, Timo & Pentti, Seppo (2003): Suurten tilojen talous Suomessa ja vertailumaissa. Maa- ja elintarviketalous 30: 114 s., 10 liitettä.

Renvall, Pentti (1983): Nykyajan historian tutkimus. Juva 1983.

Rikkonen, Pasi (2005): Utilisation of alternative scenario approaches in defining the policy agenda for future agriculture in Finland. Agrifood Research Reports 73.

Ristiluoma, Riitta & Sipiläinen, Timo & Kankaanhuhta, Kalle (2003): Kirjanpitoltilojen viljelijäkyselyn tulokset ja maksuvalmius MTT:n selvityksiä 39. Data Com Finland Oy.

Rosenqvist, Olli (2004): Maaseudun asemoituminen myöhäismodernissa yhteiskunnassa. Acta Wasaensia Nro 129. Aluetiede 9.

Rubin, Anita (2004): Tulevaisuudentutkimus tiedonalana ja tieteellisenä toimintana. Tulevaisuuden tutkimus, Turun kauppakorkeakoulu.

Rubin Anita (2005): Tulevaisuudentutkimus tiedonalana ja tieteellisenä toimintana <http://www.futunet.org/fi/materiaalit/tutkimus>.

Saukkonen, Pasi (2007): Suomen poliittinen järjestelmä - verkkokirja. <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj>. Viitattu 3.5.2006.

Sauli Liisa (1987): MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Maatalousyhteiskunnasta teollisuusvaltioksi 1950-1980. Helsinki.

Schumpeter, Joseph A. (1943): Capitalism, Socialism and Democracy.

Siiskonen, Pirjo. (1990): Emännän ja isännän roolin muutos maatalouden uudenaikaistuesssa. Tutkimus maatilán emännán ja isännán muuttuvista rooleista työnjaon avulla tarkasteltuna Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Mikkeli.

Siiskonen, Pirjo (2002): Maaseutututkijatapaminen 22.-23.8.2002 Vaasassa. Tiivistelmä avauspuheenvuorosta.

Someron kaupunki: Someron kaupungin elinkeinopoliittinen ohjelma 2005.

Someron kaupunki: Someron kaupungin esittely.

Sorsa, Kalevi (1998): Sisäänajo. Helsinki, Otava.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 31/1996.

Suomen maatalousmuseo Sarka (2006): Kirjoitukset aiheesta millainen on ollut maatalouslomittajan päivä.

Suominen, Risto (2005): Yrittäjien tulot ja verot vuodelta 2005 maksuunpannussa verotuksessa.

Tarkka Jukka (2002): Uhan alla Unioniin. Otavan kirjapaino, Keuruu.

Tauriainen, J. 1983: Maaseudun väestökehityksen pääpiirteet 1950–1980. Teoksessa Vuorela, Pertti – Mauno Kosonen–Pekka V. Virtanen (toim.):Suomalainen maaseutu, 9–20. Kirjayhtymä, Helsinki.

Tiihonen, Paula & Tiihonen, Seppo (1990): Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Helsinki: VAPK.

Tiihonen, Seppo 1990: Talouden ylivalta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia no 2. Helsinki: VAPK.

TIKE (2004): Lähes joka kolmas maatila harjoittaa muuta yritystoimintaa.

<http://www.mmmtike.fi>

TIKE 2006: Maatilojen tulot kasvoivat vuonna 2004. Tiedote 22.9.2006

<http://www.mmmtike.fi>

Tilastokeskuksen Maaseutuindikaattorit-tietokanta

[http://pxweb2.stat.fi/database/Maaseutuindikaattori/databasetree\\_fi.asp](http://pxweb2.stat.fi/database/Maaseutuindikaattori/databasetree_fi.asp)

Tilastokeskuksen Matilda tietopalvelu osoitteessa [www.matilda.fi](http://www.matilda.fi). Maataloustilastojen sähköinen tietopalvelu

Trow, M. (1994): Policy Analysis. Teoksessa: Husén, T. & Postlethwaite, T.N. (toim.) The International Encyclopedia of Education, 2nd edition, vol. 8. Oxford-New York-Tokyo: Pergamo.

Ulkoministeriö (2005): OECD – eväitä päätöksenteolle globalisaation aikana. Helsinki.

Uusitalo, Eero (1995): Maaseutupolitiikka Suomessa, Maatalous ja maaseudun kehittäminen MMM.

Uusitalo, Eero & Koskinen, Marjatta (2001): Maaseutupoliittista periaatepäätöstä valmisteleva muistio Maaseudun Uusi Aika 1/2001.

Uusitalo, Eero (2003) Maaseutu kansan vai hallinnon käsissä kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 49.

Uusitalo, Eero (2004a): Uusi maaseutupoliittinen kokonaisohjelma. Yhteisen vastuun käsikirja Maaseudun uusi aika 3/2004.

Uusitalo, Eero: Maaseutuparlamentti 19.4.2005 Paasitorni, Helsinki.

Valtakari, Mikko (1999): Maaseutupolitiikka suomalaisessa aluesuunnittelussa. Helsingin yliopiston Maantieteenlaitoksen julkaisuja B46. Helsinki 1999.

Valtion talousarvioesitykset vuosille 1995 - 2006.

Valtion tilinpäätösasiakirjat vuosilta 1995 - 2005.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 119/1997 vuoden 1997 lisätalousarvioksi: VaVM 16/1997.

VM (1998): Laadukkaat palvelut 1998.

Vihinen, Hilikka (1995): Miten yhteistä on Yhteinen Maatalouspolitiikka? Maaseudun uusi aika. Maaseutututkimuksen ja politiikan aikakauslehti 3 (1995) 1, 15-24.

Vihinen, Hilikka (2003): Maatalouden tulopolitiikka EU- jäsenyydessä Suomen poliittinen järjestelmä [Verkko-oppikirja]. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos.  
<http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/ikkunat/cap.html>.

Vornanen, Riitta (1995): Organisaatioiden välisen yhteistyön tutkiminen. Sosiaalitieteiden laitos, Kuopion yliopisto. Kuopio: Kuopion yliopiston painatuskeskus.

Väänänen, Jouko (1987): MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Ohjaket omiin käsiin. Helsinki: Kirjayhtymä.

Walker, Warren E. (2000): Policy Analysis: A systematic approach to supporting policymaking in the public sector. Journal of multi-criteria decision analysis anal 9 pp 11-27.

Yksinyrittäjäohjelma (2007): Hyvinvoiva Suomi 2011, Suomen yrittäjät.

Yrittäjyyden politiikkaohjelma (2003): Matti Vanhasen hallitusohjelma Valtioneuvoston tiedotusyksikkö.

Valtioneuvosto ministerikortisto:

<http://www.vn.fi/hakemisto/ministerikortisto/kokoonpano>.

### **Viranomaisten asiakirjat:**

Etera, Suomen yrittäjät/eläkevakuutus

KOM (2004) 101: Komission tiedonanto: Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen, politiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007-2013.

KHO 28.2.1997 t 436.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 6/2004.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 7/2006: Valtioneuvoston selonteko maatalouspolitiikasta.

Maaseudun kehittämisprojekti (1991): Maaseudun kehittämisohjelma. Suomen maaseutupolitiikan tavoitteet, strategiat ja keinot 1990-luvulla. Sisäasiainministeriö, kunta- ja aluekehitysosasto. Moniste 10.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 22/1996 : Hallituksen esityksestä maatalousyrittäjien lomituspalvelulaiksi.

Maatalousväestön ja pienyrittäjien lomakomitean mietintö 1973: 28. Helsinki.

Sisä-Suomen veroviraston ennakkoratkaisu nro 21/2006. Dnro 2727/311/06.

Sosiaali- ja terveysministeriön päätös Kotipalvelusta perittävien maksujen perusteena olevasta 1. korvausluokan tulorajasta. N:o 580/1991.

STM:n päätös maatalousyrittäjän viikkovapaasta perittävästä maksusta N:o 307/1990, Sosiaalihallitus 1990 ohjekirje, s. 40).

STM:n päätös maatalousyrittäjän viikkovapaasta perittävästä maksusta N:o 1449

STM:n päätös kotipalvelusta perittävien maksujen perusteena olevasta 1. korvausluokan tulorajasta (N:o 580/1991).

Työkomitean mietintö. Komiteamietintö 1967:B 6. Helsinki

Verohallituksen ohje: Palkkaa vai työkorvausta. Ohje Knro 2118/31 2004, 21.6.2005.

### **Lehtiartikkelit pl. tieteelliset artikkelit:**

Maaseudun Tulevaisuus. Lomitusten säästöt kasassa. 19.11.1994.

Maaseudun Tulevaisuus. Viljelijän sosiaaliturvaa ei saa heikentää 17.7.1999.

Maaseudun Tulevaisuus. Sijaisavun maksuun saa takautuvan alennuksen 11.1.2000.

Maaseudun Tulevaisuus 6.9.2002

### **Hallituksen esitykset, lait ja asetukset :**

HE 156/1992 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain muuttamisesta.

HE n:o 123/1995 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain sekä kuntien valtionosuuslain 32 §:n muuttamisesta

A maatalousyrittäjän lomituspalveluista 46/85.

A maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun asetuksen muuttamisesta N:o 1072/1986.

A maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun asetuksen 24 § muuttamisesta. N:o 1129/1989.

A sosiaalipalveluista perittävistä maksuista annetun asetuksen muuttamisesta N:o 1605/1991.

A maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun asetuksen muuttamisesta N:o 1448/1992.

A maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun asetuksen muuttamisesta N:o 1230/1993.

Laki maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain muuttamisesta 1677/1995.

A maatalousyrittäjän lomituspalveluista 1679/1995).

A maatalousyrittäjien lomituspalveluista 1333/1996.

Laki kunnallisesta kodinhoitoavusta (270/1966).

Maatalousyrittäjien eläkelaki (467/1969).

Yrittäjien eläkelaki (468/1969).

HE 190/1996. Hallituksen esitys Eduskunnalle maatalousyrittäjien lomituspalvelulaiksi.

Luopumiseläkelaki (16/1974).

Laki pienyrittäjän vuosilomarahasta (408/1977).

Maatalousyrittäjien vuosiloma ja sijaisapulaki 108/1978.

Laki maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain 1 ja 2 luvun muuttamisesta N:o 1185/1988.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki (1231/1996).

Yrittäjien eläkelaki (1272/2006).

HE 74/2007. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 6 ja 7 f §:n muuttamisesta.

## HAASTATTELUT

<b>Henkilö</b>	<b>Organisaatio</b>	<b>Haastattelu aika</b>
Alm , Markku, projektipäällikkö	Maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto	15.3.2006
Haavisto, Heikki	MTK:n puheenjohtaja (1976- 1994), ulkoministeri Ahon hallituksessa	3.2.2006
Hemilä, Kalevi	Eläkevakuutusyhtiö Eteran toimitusjohtaja, maa- ja metsätalousministeri 1995-1999	2.9.2005
Härkönen, Anitta	Johtava lomittaja, Juva	3.12.2004
Jouhtimäki, Tauno	Apulaisjohtaja, Mela, lomituspalveluyksikkö	18.10.2004, 5.11.2004
Katainen, Maritta	Lomatoimenjohtaja, Kiuruvesi	10.12.2004
Kuusisto, Riitta	Hallitusneuvos, Sosiaali- ja terveysministeriö	20.1.2006
Lahin, Pia	Yhteyspäällikkö, Mela, lomituspalveluyksikkö	18.10.2004, 5.11.2004
Laitinen, Anja	Johtava lomittaja, Juva	3.12.2004
Meriläinen, Merja	Johtava lomittaja, Kiuruvesi	10.12.2004
Mäki, Jarmo	Maanviljelijä, Somero	19.11.2004
Niskanen, Jarmo	Johtava lomittaja, Kiuruvesi	10.12.2004
Nurmisto, Tuula	Lomasihteeri, Somero	19.11.2004
Närhi, Satu	Toimistovirkailija, Juva	3.12.2004
Riihimäki, Risto	Koulutus­päällikkö, Ahlman ammattiopisto	7.4.2005
Tuomarla, Heimo	Kehityspäällikkö, Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto	3.1.2005
Tynkkynen, Mirjam	Johtava lomittaja, Somero	19.11.2004



## LIITTEET

Liite 1. Puolueiden eduskuntapaikat (%) eduskuntavaaleissa.

(Suomen tilastollinen vuosikirja 1995, 2004).

VUOSI	SDP	KESK <sup>1</sup>	KOK <sup>2</sup>	RKP	LKP <sup>3</sup>	VAS <sup>4</sup>	PS <sup>5</sup>	SKL <sup>6</sup>	Vihreät <sup>7</sup>	Muut
1907	40	4,5	29,5	12	0	0	0	0	0	14
1908	41,5	4,5	27	12,5	0	0	0	0	0	14,5
1909	42	6,5	24	12,5	0	0	0	0	0	15
1910	43	8,5	21	13	0	0	0	0	0	14,5
1911	43	8	21,5	13	0	0	0	0	0	14,5
1913	45	9	19	12,5	0	0	0	0	0	14,5
1916	51,5	9,5	16,5	10,5	0	0	0	0	0	12
1917	46	13	16	10,5	0	0	0	0	0	14,5
1919	40	21	14	11	13	0	0	0	0	1
1922	26,5	22,5	17,5	12,5	7,5	0	0	0	0	13,5
1924	30	22	19	11,5	8,5	0	0	0	0	9
1927	30	26	17	12	5	0	0	0	0	10
1929	29,5	30	14	11,5	3,5	0	0	0	0	11,5
1930	33	29,5	21	10	5,5	0	0	0	0	1
1933	39	26,5	9	10,5	5,5	0	0	0	0	9,5
1936	41,5	26,5	10	10,5	3,5	0	0	0	0	8
1939	42,5	28	12,5	9	3	0	0	0	0	5
1945	25	24,5	14	7	4,5	24,5	0	0	0	0,5
1948	27	28	16,5	7	2,5	19	0	0	0	0
1951	26,5	25,5	14	7,5	5	21,5	0	0	0	0
1954	27	26,5	12	6,5	6,5	21,5	0	0	0	0
1958	24	24	14,5	7	4	25	0	0	0	1,5
1962	19	26,5	16	7	6,5	23,5	0	0	0	1,5
1966	27,5	24,5	13	6	4,5	20,5	0,5	0	0	3,5
1970	26	18	18,5	6	4	18	9	0,5	0	0
1972	27,5	17,5	17	5	3,5	18,5	9	2	0	0
1975	27	19,5	17,5	5	4,5	20	1	4,5	0	1
1979	26	18	23,5	5	2	17,5	3,5	4,5	0	0
1983	28,5	19	22	5,5	0	13,5	8,5	1,5	1	0,5
1987	28	20	26,5	6,5	0	8	4,5	2,5	2	2
1991	24	27,5	20	6	0,5	9,5	3,5	4	5	0
1995	31,5	22	19,5	6	0	11	0,5	3,5	4,5	1,5
1999	25,5	24	23	6	0	10	0,5	5	5,5	0,5
2003	26,5	27,5	20	4,5		9,5	1,5	3,5	7	

<sup>1</sup> Vuoteen 1962 Maalaisliitto, sitten keskustapuolue, nykyisin Suomen Keskusta.

<sup>2</sup> Itsenäistymiseen saakka Suomalainen puolue

<sup>3</sup> Vuoteen 1917 Nuorsuomalainen puolue; 1919–1948 Kansallinen Edistyspuolue; 1951–1962 Suomen Kansanpuolue; 1966–1999 Liberaalinen Kansanpuolue

<sup>4</sup> Vuoteen 1987 SKDL.

<sup>5</sup> Nyk. Perussuomalaiset, 1962–1966 Suomen Pientalonpoikien puolue ja vuoteen 1999 Suomen Maaseudun Puolue.

<sup>6</sup> Suomen Kristillinen Liitto, nyk. Kristillisdemokraatit.

<sup>7</sup> Vuosina 1983 ja 1987 ei vielä omana, varsinaisena puolueena.

**Heikki Haaviston kuvaus lomitustoiminnan perustamis- ja kehitysvaiheista.**

”Paineet maatalousyrittäjien lomajärjestelyjen aikaansaamisesta syntyivät 1960-luvun lopussa, kun kotieläimiä koko vuoden ilman vapaapäiviä ja lomia hoitavat viljelijät kokivat työnsä sitovuuden korostuneena vapaa-ajan muissa ammateissa pidetessä. Siihen asti tiloilla oli ollut enemmän työvoimaa, joten vapaa-aikaa järjestyi tilan työvoiman tuuratessa toisiaan. Suuremmilla tiloilla taas palkattu työvoima hoiti pääosan kotieläinten hoitotöistä. Viljelijäin vaatimukset lomasta kasvoivat, kun palkansaaajien 5-päiväinen työviikko toteutui vuonna 1970. Tilannetta kärjisti UKK-sopimuksessa toteutettu palkansaaajien vuosiloman pidentyminen 2 päivällä, jota ei hyvitetty viljelijöille tuottajahinnoissa.

Olimme selvittäneet eri vaihtoehtoja viljelijäin loma- ja vapaa-aika kysymyksen ratkaisemiseksi. Norjassa oli luotu maatalouden lomajärjestelmä, jossa viljelijät saivat 1.1.1971 alkaen erityistä lomakorvausta loman pitämiseksi. Viljelijäin lomaoikeutta ajoi määrätietoisesti Heimo Tuomarla, joka oli tullut MTK:n toimistoon hoitamaan yhteiskuntasuunnitteluun ja viljelijäin sosiaaliseen asemaan liittyviä kysymyksiä.

Teimme syyskuussa 1970 valtioneuvostolle esityksen viljelijäin vuosilomakysymyksen selvittämisestä. Vuoden asiaa kypsytyttyään hallitus asetti kesäkuussa 1971 KELA:n johtaja Jaakko Pajulan puheenjohtolla komitean selvittämään miten maatalouden harjoittajille ja pienyrittäjille, erityisesti karjatalouden piirissä omaa työtään tekeville viljelijöille voitaisiin järjestää mahdollisuus vuosilomaan ja muuhun vapaa-aikaan niin, että se mahdollisimman oikeudenmukaisesti vastaisi muiden väestöryhmien vastaavia etuja.

Maatalousväestön ja pienyrittäjien lomakomitea jätti mietintönsä 16.3.1973. Se ehdotti Norjan mallin mukaisesti, että isännälle ja emännälle maksettaisiin erityinen lomakorvaus sekä järjestettäisiin lomittaja niille tiloille, joille sijaista on muulla tavoin vaikea saada. Lomaoikeuden perustana olisi työn sidonnaisuus, sillä sen ehtona olisi, että tilalla harjoitetaan kotieläintaloutta ja ettei tilalla ole eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta vakinaista palkkatyövoimaa. Lomakorvaus maksettaisiin isännälle ja emännälle yhtä

suurena. Sen määräksi ehdotettiin 8 tuntiselle työpäivälle maksettavaa vähimmäispalkkaa lisättynä työntekijän lomaltapaluurahaa vastaavalla määrällä. Järjestelmä ehdotettiin toteuttavaksi asteittain siten, että vuosiloma ensimmäisenä vuotena olisi 6 päivää ja toisena 12 päivää. Lomakorvauksen enimmäismäärä tilaa kohti olisi ensimmäisenä vuotena ollut runsaat 400 ja toisena runsaat 800 mk. Lomasijaisina voitaisiin käyttää muita perheenjäseniä, sukulaisia tai naapureita. Kuntien tulisi lisäksi palkata pää- ja sivutoimisia lomittajia erityisesti niitä tiloja varten, joilla tällaisia lomittajia eniten tarvitaan. Kunta perisi lomittajan työstä korvauksen. Viljelijän omatoimisesti hankkiman sijaisen palkka jäisi asianomaisten kesken sovittavaksi. Käytännön toimia varten ehdotettiin kuntiin perustettavaksi lomatoimikunta. Valtakunnan tasolla järjestelmän toimeenpano ja valvonta kuului sosiaali- ja terveysministeriölle ja sosiaalihallitukselle. Järjestelmän kustannuksiksi komitea arvioi korvauksen osalta ensimmäisenä vuotena 40-50 milj. mk ja lomittajajärjestelmän osalta 4-5 milj. mk. Komitea ei ottanut kantaa järjestelmän rahoitukseen. Se ehdotti erityisen lomarahaston perustamista, johon siirrettävistä määrärahoista sovittaisiin maataloustuloneuvotteluissa tai kustannusten maksamista kokonaan valtion varoista.

Kevään 1973 maataloustuloneuvotteluissa saimme kovan painostuksen tuloksena sovittua siitä, että lomajärjestelyihin ryhdytään vuoden 1974 tulo- ja menoarvion yhteydessä. Jouduimme kiirehtimään asian valmistelua sosiaali- ja terveysministeriössä heinäkuussa. Se asettikin työryhmän, joka valmisteli elokuun aikana komitean mietinnön pohjalta ehdotuksen lakiluonnokseksi. Vaadimme tarkoitukseen 40 milj. mk:n määrärahaa. Syksyllä annetussa tulo- ja menoarviossa oli siihen varattu 25 milj. mk, vaikka asiaa valmistellut komitea oli arvioinut ensimmäisen vuoden tarpeeksi 49 milj. mk. Vetosimme turhaan määrärahan korottamiseksi.

Kun sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu lakiesitys tuli hallituksen asiaa valmistelemaan asettaman ministerivaliokunnan käsittelyyn SDP:n ministerit toivat yllättäen uuden lakiluonnoksen. Sen mukaan viljelijöille ei olisi maksettu lomakorvausta vaan lomasijaisuudet olisi hoidettu kuntien palkkaamien lomittajien toimesta. He perustelivat tätä väittämällä, ettei lomakorvaus anna takeita loman pitämisestä, varsinkin jos perheenjäsentä voidaan käyttää lomittajana. Vastustimme aluksi ehdotusta, sillä pidimme sitä lomajärjestelmän vesittämisyrityksenä. Lopulta tulimme siihen tulokseen, että pääasia on, että ympärivuotisia työpäiviä tekevät viljelijät saavat mahdollisuuden edes

hetkeksi irrottautua työstään ja esitimme hallituksen luonnokseen omat korjausehdotuksemme. Vaadimme lain soveltamisalan ulottamista kaikkiin karjatalouden harjoittajiin sekä varmuutta siitä, että järjestelmä toteutuisi täydessä laajuudessa ensimmäisestä vuodesta alkaen. Epäilimme, ettei näin suuren kunnallisen lomittajaverkoston luominen ole mahdollista ei tarkoituksenmukaistakaan. Viljelijän itse hankkima lomasijainen tuntee yleensä ennestään tilan olosuhteet ja häneen luotetaan. Näin voitaisiin lisätä työtilaisuuksia ja ansiomahdollisuuksia viljelijäin keskuudessa. Myös MTK:n organisaation käyttö lomitussjärjestelyissä tuli esille. SAK puolestaan vastusti kaikkia viljelijäin vapaa-aikajärjestelyjä. Kiistelin asiasta TV 1:n ajankohtaisohjelmassa törkeästi käyttäytyneen SAK:n puheenjohtajan Niilo Hämäläisen kanssa ja voitin väittelyn.

Neuvottelin asiasta pääministeri Kalevi Sorsan ja ymmärtäväisesti asiaan suhtautuneen sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Työläjärven kanssa. Lopulta pääsimme yhteisymmärrykseen siitä, että viljelijä voi valita lomittajaksi kenet tahansa, kunhan tämä saa pääasiallisen toimeentulonsa tilan ulkopuolelta. Ellei tällaista ole saatavilla eikä kuntakaan voi osoittaa tilalle lomittajaa, voi lomasijaisena toimia henkilö, joka saa pääasiallisen toimeentulonsa samalta tilalta. Aviopuolisot eivät kuitenkaan voi lomittaa toisiaan. Lomittajana voisi toimia maatalousyrittäjien yhteisön hankkima lomittaja. Lomittajalle olisi kuitenkin saatava kunnan lomautakunnan hyväksyntä. Kaikki lomittajat olisivat työsuhteessa kuntaan, joka vastaisi heidän palkoistaan ja niihin liittyvistä sosiaaliturvamaksuista. Järjestelmän rahoituksesta sovittaisiin maataloustuloneuvotteluissa. Lomaoikeus olisi ensimmäisenä vuonna 6 päivää. Toisen vuoden osalta se jäi sovittavaksi maataloustuloneuvotteluissa. Mikäli tarkoitukseen varatut määrärahat eivät riittäisi kaikille lomaan oikeutetuille, etusijalle asetettaisiin lypsykarjatilat ja niiden jälkeen ne, joiden lomantarve on suurin myös sosiaaliset näkökohdat huomioonottaen. Hallitus ilmoitti pyrkivänsä kevään 1974 maataloustuloneuvotteluissa sopimaan MTK:n kanssa siitä, että vuosilomajärjestelmän rahoittamiseen käytettäisiin hinnoitteluvuonna 1974/75 myös varoja, jotka otetaan huomioon maataloustulolain tarkoittamana tukena. Hallituksen esitys kaksivuotiseksi, voimassa olleen maataloustulolain mittaiseksi laiksi maatalousyrittäjien vuosiloman järjestämisestä annettiin eduskunnalle marraskuun puolivälissä ja eduskunta hyväksyi sen 21.12.1973.

Ensimmäisen 1.4.1974 alkaneen lomavuoden toimia haittaisivat alkukankeuden lisäksi tarkoitukseen varattujen määrärahojen niukkuus. Huomattava osa lomista jouduttiin siirtämään seuraavan vuoden puolelle, jolloin voitiin käyttää vuodelle 1975 varattua 25 milj. mk:n määrärahaa. Tilanne parani merkittävästi, kun kevään 1975 maataloustuloneuvotteluissa määrärahaa nostettiin 120 milj. mk:aan. Maatalous osallistui merkittävästi järjestelmän kustannuksiin, sillä puolet määrärahan lisäyksestä vähennettiin maataloudelle tulevasta korvauksesta. Tämä menettely vakiintui jatkossa. Varojen arvioitiin riittävän edellisen vuoden rästeihin sekä 10 päivän lomaoikeuteen tilaa kohti lomavuonna 1975/76. Toisena vuotena lomalain piiriin kuuluviksi arvioiduista 140 000 tilasta haki lomaa 126 000 tilaa eli noin 90 %:a.

Vuoden 1975 maataloustuloneuvotteluissa sovittiin 10 milj. mk:n määrärahasta sijaisapuun. Siitä  $\frac{1}{4}$  luettiin maatalouden tuloksi, minkä lisäksi viljelijältä perittiin maksullisen kodinhoitojärjestelmän mukainen korvaus. Sijaisavusta säädettiin laki, joka tuli voimaan 1.9.1975. Sen mukaan sijaisapua oli mahdollista saada sairauden, tapaturman, synnytyksen tai muun niihin verrattavan syyn takia. Näitä olivat esimerkiksi varusmiespalvelu ja lyhyt opintovapaa. Sijaisapua voitiin myöntää ajaksi, jonka lääkärintodistuksella osoitettu määräaikainen työkyvyttömyys tai muu luotettavasti osoitettu sijaisavun tarve kestää.

Loma- ja sijaisapujärjestelmien jatkamista ryhdyttiin valmistelemaan syksyllä 1975 ja sen sisällöstä päästiin pääpiirteissään yksimielisyyteen vuoden loppuun mennessä. Tammikuun 1976 maataloustuloneuvotteluissa sovittiin järjestelmien jatkamisesta. Loman pituudesta voitiin sopia MTK:n ja hallituksen kesken ilman lain muutosta. Pyrimme siihen, että laki olisi säädetty pysyväisluonteiseksi, mutta hallitus päätyi kaksivuotiseen lakiin. Lomavuotta 1976/77 varten sovittiin loman pituudeksi edelleen 10 päivää. Tätä varten lisättiin lomamäärärahaa 10 milj. mk:lla, joten se nousi 130 milj. mk:aan. Myös sijaisapumääräraha nostettiin 14 milj. mk:aan.

Hallituksen yksipuolisen maataloustuloratkaisun jälkeen syksyllä 1977 esitimme uhkavaatimuksen, jossa vaadimme mm. vuosiloma- ja sijaisapujärjestelmien saattamista pysyväälle lakisääteiselle pohjalle. Vaatimus johtikin tulokseen, sillä pysyvä laki säädettiin vielä saman vuoden lopulla 1.4.1978 voimaantulevaksi. Lain sisältöön ei tehty merkittäviä muutoksia. Oman perheenjäsenen mahdollisuus toimia lomittajana parani tosin siten, että

rajoitukset koskivat vain puolisoiden mahdollisuutta lomittaa toisiaan. Loman pituus ja järjestelmän rahoitus jäivät edelleen maataloustuloneuvotteluissa sovittaviksi.

Syksyn 1978 maataloustuloneuvotteluissa pidennettiin lomaoikeus 12 päivään. Lisäksi sovittiin siitä, että vähintään 7 vuotta alalla työskennelleet saivat vielä 2 lisäpäivää, koska palkansaajien lomaa pidennettiin. Kustannusten rahoittamiseksi korotettiin valtion vuoden 1979 budjetissa lomamäärärahaa 50 milj. mk:lla. Ennen uuden lomavuoden alkua käytiin poikkeuksellisesti hinnoitteluvuotta 1979/80 koskevat maataloustuloneuvottelut, joissa loma- sijaisapujärjestelmien toimintaedellytyksiä parannettiin. Sijaisapumääräraha nostettiin 30 milj. mk:aan ja loma- ja sijaisapujärjestelmien käytösäännöksiä muutettiin niin, että määrärahojen osoittautuessa riittämättömiksi voidaan käyttää etukäteen seuraavan vuoden varoja. Tämä joustavoitti käytäntöä ja paransi toissijaisten lomaan oikeutettujen loman saantimahdollisuuksia. Tämä lisäsin lomien pitämistä ja lomamäärärahoja jouduttiin lisäämään syksyn maataloustulon välitarkistuksessa 45 milj. mk:lla. Loma-aika tilaa kohti piteni kolmanneksilla 19, 7 päivään. Sijaisapua annettiin lomavuonna 1979/80, 23 000 tapauksessa sen keston ollessa keskimäärin 10 päivää.

Hinnoitteluvuoden 1980/81 maataloustuloneuvotteluissa sovittiin, että peruslomaksi 14 ja lisälomaksi 12 päivää. Vuoden 1981/82 tuloratkaisussa sovittiin peruslomaksi 15 ja lisälomaksi 13 päivää. Vuoden 1984 tuloratkaisussa sovittiin molempien täysimääräisen loman pituudeksi 1.4.1985 lukien 15 päivää. Sijaisavun käyttöoikeutta laajennettiin vuoden 1985 alusta tilanteisiin, joissa maatalousyrittäjäin sairaus tai tapaturma oli johtanut pysyvään työkyvyttömyyteen tai kuolemaan.

Kevään 1980 maataloustuloneuvotteluissa sovittiin viikkovapaakokeilun järjestämisestä vuoden 1981 alusta niin, että lisäbudjetissa tarkoitukseen varataan 2,2 milj. mk:n siirtomääräraha. Eduskunta lisäsi kokeilun määrärahaa 5,6 milj. mk ja kun vuoden 1981 budjetissa kokeilua varten oli 4,4 milj. mk oli käytettävissä kaikkiaan 12,2 milj. mk. Maataloustuloratkaisun yhteydessä sovittiin lisäksi, että viikkovapaajärjestelmän pysyvää toteuttamista selvitetään asetettavassa toimikunnassa.

Kokeilu käynnistyi kovin hitaasti, sillä valtioneuvoston päätös viikkovapaakokeilun toteuttamisesta saatiin vasta syksyllä, hallituksen kiistellessä viljelijöiltä perittävän maksun suuruudesta ja kunnallisten lomittajien asemasta suhteessa yhteisöjen lomittajiin.

Kokeiluun ilmoittautui 257 kuntaa ja 51 maatalousyrittäjien yhteisöä, joista valittiin 77 kuntaa ja 35 yhteisöä. Sen jälkeen kokeilua haittasivat vuoden 1981 satovahingot ja viljelijöiltä perittävät maksut. Kokeilun jatkamiseen varattiin vuoden 1982 budjetissa 5 milj. mk:n määräraha. Vuonna 1984 kokeilussa oli mukana 207 kuntaa ja valtion budjetissa oli tarkoitukseen 10,8 milj. mk:aa. Se ei kuitenkaan riittänyt ja syksyn 1984 maataloustuloratkaisussa sovittiin 3,5 milj. mk:n lisämäärärahasta.

Viikkovapaa tuli lakisääteiseksi vuoden 1985 alusta. Sen enimmäispituus oli 12 päivää vuodessa. Viikkovapaan käyttäjiltä perittiin sosiaali- ja terveysministeriön vahvistama korvaus, joka kattoi 30 % järjestelmän kustannuksia valtion vastatessa 70 %:sta. Järjestelmän kehittämiseen tarvittavat määrärahat otettiin kokonaisuudessaan huomioon maatalouden tulona maataloustuloneuvotteluissa. Kevään 1984 maataloustuloratkaisussa sovittiin, että viljelijäin markkinointiyritykset voivat kustantaa viikkovapaan lisäpäiviä enintään 40 päivää vuodessa. Viljelijöiden omavastuu, joka luettiin maatalouden kustannukseksi, sovittiin samaksi kuin peruspäivien osalta. Järjestelmän kehittämistä haittasi lomittajapula ja sen kalleus sitä käyttäville.

Kevään 1986 maataloustuloneuvotteluissa pidennettiin maatalousyrittäjien vuosilomaa 1 päivällä vuonna 1986, 1 päivällä vuonna 1987 ja 1 päivällä vuonna 1988, jolloin täysimääräisen vuosiloman pituus nousi 1.4.1988 lukien 18 päivään. Vuosilomaa ei enää 1.4.1987 lähtien kertynyt 65 vuotta täyttäneille. Kevään 1986 maataloustuloneuvotteluissa sovittiin sijaisapu oikeudesta varusmiespalvelun ajaksi ja pidennettiin synnytyksen vuoksi annettava sijaisapu 155 päivään.

Vuosilomaa käytti vuonna 1987, 90 % kotieläintiloista. Sijaisapua käytti samana vuonna 20 %:a vuosilomaa saaneista tiloista. Sen kesto oli keskimäärin 20 päivää. Viikkovapaata käytti vuonna 1987, 18 %:a siihen oikeutetuista tiloista.

Kevään 1988 maataloustuloneuvotteluissa sovittiin vuosiloman pidentämisestä 1 päivällä 1.4.1989 ja 1 päivällä 1.4.1990. Äitiysajan sijaisapu pidennettiin 200 päivään 1.1.1989 lukien. Sovittiin myös, että lomalakia muutetaan mm. lomaoikeuden määritelmän osalta vuonna 1989 alusta maataloustuloneuvottelijoiden vuonna 1986 asettaman työryhmän esitysten mukaan. Täyttä työkyvyttömyyseläkettä, yksilöllistä varhaiseläkettä tai työkyvyttömyyseläkettä saavat maatalousyrittäjät jäivät vuosiloman ja viikkovapaan

ulkopuolelle. Sijaisapuun oikeuttaviksi tilapäisiksi syiksi määriteltiin lailla sairaus, tapaturma, raskaus ja synnytys, yritystoiminnan jatkamisen vaatimat järjestelyt pysyvän työkyvyttömyyden ja kuolemantapauksen yhteydessä sekä varusmiespalveluksen, aseettoman palveluksen tai siviilipalveluksen suorittaminen. Sijaisapuun on oikeus myös lääkärin määräämän tai lakiin perustuvan kuntoutuksen, isyysloman, lapsen sairauden, ottolapsen hoidon, kertausharjoituksen, lähiomaisen kuoleman ja hautajaisten tai muun näihin rinnastettavan syyn perusteella.

Vuoden 1989 maataloustulosopimuksessa pidennettiin maatalousyrittäjien synnytyksen vuoksi annettava sijaisapu 305 päiväksi, mikä vastasi muissa ammateissa äitiys- ja vanhempainrahakauden pituutta sunnuntait mukaan lukien.

Lomaoikeutta on pystytty nostamaan maataloustuloneuvotteluissa niin, että se lomavuotena 1990/91 oli 21 päivää. Puolet etujen lisäyksen aiheuttamista kustannuksista ja ¼ muista menojen lisäyksistä on otettu huomioon maataloustuloneuvotteluissa maataloustulon korotusta alentavana tekijänä”.



Liite 3. Auran I hallituksen kokoonpano.

Hallituspäivät: 14.5.1970 - 15.7.1970 63			
Ministeri	Nimitetty	Eronnut	Puolue
<b>Pääministeri</b>			
Aura	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Pääministerin sijainen</b>			
Hetemäki	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Ulkoasiainministeri</b>			
Leskinen	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Oikeusministeri</b>			
Liinamaa	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Sisäasiainministeri</b>			
Hiltunen	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Puolustusministeri</b>			
Pentti	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Valtiovarainministeri</b>			
Hetemäki	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Ministeri valtiovarainministeriössä</b>			
Liinamaa	26.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Opetusministeri</b>			
Numminen,	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Maatalousministeri</b>			
Westermarck	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Liikenneministeri</b>			
Niskala	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Kauppa- ja teollisuusministeri</b>	14.5.1970	15.7.1970	amm.
Mattila	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Sosiaali- ja terveysministeri</b>			
Korhonen	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Ministeri sosiaali- ja terveysministeriössä</b>			
Lahtinen	14.5.1970	15.7.1970	amm.
<b>Työvoimaministeri</b>			
Timonen	14.5.1970	15.7.1970	amm.

Puoluejakautuma:			
14.5.1970		15.7.1970	
amm.	13	amm.	13

Lähde: <http://www.vn.fi/hakemisto/ministerikortisto/kokoonpano>

Liite 4. Karjalaisen II hallituksen kokoonpano.

15.7.1970 - 29.10.1971		Hallituspäivät: 472	
Ministeri	Nimitetty	Eronnut	Puolue
<b>Pääministeri</b>			
Karjalainen	15.7.1970	29.10.1971	Kesk.
<b>Pääministerin sijainen</b>			
Helle	15.7.1970	29.10.1971	SDP
<b>Ministeri valtioneuvoston kansliassa</b>			
Mattila	16.9.1970	29.10.1971	amm.
<b>Ulkoasiainministeri</b>			
Leskinen	15.7.1970	29.10.1971	SDP
<b>Ministeri ulkoasiainministeriössä</b>			
Mattila	16.9.1970	29.10.1971	amm.
<b>Oikeusministeri</b>			
Tuominen	15.7.1970	26.3.1971	SKDL
Laaksonen	26.3.1971	30.9.1971	SDP
Söderman	1.10.1971	29.10.1971	SDP
<b>Sisäasiainministeri</b>			
Jämsén	15.7.1970	28.5.1971	Kesk.
Uusitalo	28.5.1971	29.10.1971	Kesk.
<b>Ministeri sisäasiainministeriössä</b>			
Laaksonen	26.3.1971	30.9.1971	SDP
Söderman	1.10.1971	29.10.1971	SDP
<b>Puolustusministeri</b>			
Tallgren	15.7.1970	29.10.1971	RKP
<b>Ministeri valtiovarainministeriössä</b>			
Käkelä	15.7.1970	29.10.1971	SDP
<b>Opetusministeri</b>			
Itälä	15.7.1970	29.10.1971	LKP
<b>Ministeri opetusministeriössä</b>			
Kalavainen	15.7.1970	29.10.1971	SDP
<b>Maatalousministeri</b>			
Kaasalainen	15.7.1970	28.2.1971	Kesk.
<b>Maa- ja metsätalousministeri</b>			
Kaasalainen	1.3.1971	29.10.1971	Kesk.
<b>Liikenneministeri</b>			
Saarto	15.7.1970	26.3.1971	SKDL
Haapasalo	26.3.1971	29.10.1971	SDP
<b>Kauppa- ja teollisuusministeri</b>			
Berner	15.7.1970	29.10.1971	LKP

<b>Ministeri kauppa- ja teollisuusministeriössä</b>			
Haapasalo	15.7.1970	26.3.1971	SDP
Mattila	16.9.1970	29.10.1971	amm.
Salonen	26.3.1971	29.10.1971	SDP
<b>Sosiaali- ja terveysministeri</b>			
Tiekso,	15.7.1970	26.3.1971	SKDL
Kuusi	26.3.1971	29.10.1971	SDP
<b>Ministeri sosiaali- ja terveysministeriössä</b>			
Eskelinen	15.7.1970	29.10.1971	Kesk.
Berner	22.7.1970	29.10.1971	LKP
<b>Työvoimaministeri</b>			
Helle	15.7.1970	29.10.1971	SDP

Puoluejakautuma:			
15.7.1970		29.10.1971	
SDP	5	SDP	8
Kesk.	4	Kesk.	4
SKDL	3	LKP	2
LKP	2	RKP	2
RKP	2	amm.	1

Lähde: <http://www.vn.fi/hakemisto/ministerikortisto/kokoonpano>

Liite 5. Auran II hallituksen kokoonpano.

29.10.1971 – 23.2.1972		Hallituspäivät: 118	
Ministeri	Nimitetty	Eronnut	Puolue
<b>Pääministeri</b>			
Aura	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Pääministerin sijainen</b>			
Hetemäki	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Ministeri valtioneuvoston kansliassa</b>			
Timonen	2.11.1971	23.2.1972	amm.
<b>Ulkoasiainministeri</b>			
Mattila	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Ministeri ulkoasiainministeriössä</b>			
Rossi	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Oikeusministeri</b>			
Lång	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Sisäasiainministeri</b>			
Tuominen	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Puolustusministeri</b>			
Pentti	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Valtiovarainministeri</b>			
Hetemäki	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Ministeri valtiovarainministeriössä</b>			
Uitto	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Opetusministeri</b>			
Louekoski	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Ministeri opetusministeriössä</b>			
Tyyri	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Maa- ja metsätalousministeri</b>			
Suomela	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Liikenneministeri</b>			
Timonen	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Kauppa- ja teollisuusministeri</b>			
Korhonen	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Ministeri kauppa- ja teollisuusministeriössä</b>			
Rossi	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Sosiaali- ja terveysministeri</b>			
Lahtinen	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Ministeri sosiaali- ja terveysministeriössä</b>			
Korhonen	29.10.1971	23.2.1972	amm.
<b>Työvoimaministeri</b>			
Liinamaa	29.10.1971	23.2.1972	amm.

Lähde: <http://www.vn.fi/hakemisto/ministerikortisto/kokoonpano>

Liite 6. Paasion II hallitus (55.)

23.2.1972 - 4.9.1972		Hallituspäivät: 195	
Ministeri	Nimitetty	Eronnut	Puolue
<b>Pääministeri</b>			
Paasio	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Pääministerin sijainen</b>			
Koivisto	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Ministeri valtioneuvoston kansliassa</b>			
Louekoski	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Ulkoasiainministeri</b>			
Sorsa	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Ministeri ulkoasiainministeriössä</b>			
Linnamo	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Oikeusministeri</b>			
Paavola	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Sisäasiainministeri</b>			
Viitanen	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Puolustusministeri</b>			
Hostila	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Valtiovarainministeri</b>			
Koivisto	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Ministeri valtiovarainministeriössä</b>			
Eskman	23.2.1972	31.5.1972	SDP
Karkinen	31.5.1972	4.9.1972	SDP
<b>Opetusministeri</b>			
Sundqvist	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Ministeri opetusministeriössä</b>			
Holappa	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Maa- ja metsätalousministeri</b>			
Happonen	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Liikenneministeri</b>			
Nevalainen	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Kauppa- ja teollisuusministeri</b>			
Linnamo	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Ministeri kauppa- ja teollisuusministeriössä</b>			
Lindblom	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Sosiaali- ja terveysministeri</b>			
Kaipainen	23.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Ministeri sosiaali- ja terveysministeriössä</b>			
Fredriksson	23.2.1972	4.9.1972	SDP
Linnamo	25.2.1972	4.9.1972	SDP
<b>Työvoimaministeri</b>			
Helle	23.2.1972	4.9.1972	SDP

Lähde: <http://www.vn.fi/hakemisto/ministerikortisto/kokoonpano>

## Liite 7. Haastattelurunko

1. Palveluaika, ja kokemus lomitushallinnon tehtävissä
2. Toimialueen tilojen tiedot, yleishavainnot
3. Tilojen jakautuminen tuotantosunnittain
4. Kunnan lomittajatiedot
5. Lomituspalveluyrittäjien määrä ja niiden käyttö
6. Sijaisavun ja vuosiloman kielteisten päätösten määrä ja syyt
7. Lomittajien koulutus
8. Hallintohenkilöstön koulutus
9. Lomittaja-avun käyttö
10. Vuosiloman hakemisaika ja käytäntö
11. Yhteistyö naapurikuntien kanssa
12. Valvontakäyntien suorittaminen

## Liite 8. Kotieläinyksikön määritelmä

### **Yksi kotieläinyksikkö on:**

- yksi lehmä
- neljä emolehmää
- neljä muuta nautaa
- kolme hevosta
- kolme emakkoa porsaineen
- neljä karjua
- 15 muuta sikaa
- neljä yli kuuden kuukauden ikäistä vuohta
- 10 yli kuuden kuukauden ikäistä lammasta
- 30 siitoskettua
- 50 muuta siitosturkiseläintä
- 100 siipikarjaeläintä
- 1 000 broileria tai 1 000 alle 16-viikkoista kananpoikaa

## Liite 9. Saatekirje yrittäjille

Arvoisa maatalousyrittäjä,

Tämä on tutkimus maatalousyrittäjien lomituspalveluista.

Lomitusjärjestelmä on oleellinen osa suomalaista viljelijäväestön sosiaaliturvajärjestelmää ja se on merkittävä myös kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun kannalta, sillä karjatilallisten mahdollisuudet vapaa-ajan saantiin ja työstä irrottautumiseen ovat erittäin rajoitetut.

Maatalouslomitusjärjestelmä on julkinen palvelu, jolla voi olla suuri vaikutus alkutuotannon laatuun ja maaseudun elinolosuhteisiin.

Viime vuosina lomituspalvelulakiin ja –asetukseen on tehty useita muutoksia, joiden eräänä tavoitteena on ollut edistää maatalousyrittäjien tasapuolista kohtelua ja lomituspalvelujen tehokasta ja tarkoituksenmukaista toimeenpanoa.

Tässä tutkimuksessa selvitetään, ovatko lain turvaamat mahdollisuudet maatalousyrittäjien vuosilomaan sekä sijaisapuun toteutuneet. Tarkastellaan lomituksen hallinnointia, miten yleinen johto, ohjaus ja valvonta sekä toimeenpano ovat toimineet.

Tutkimus on osa Maatalousyrittäjien Eläkelaitoksen tukemaa Seija Henttisen Tampereen Yliopistossa tekemää väitöskirjatyötä.

Tämän kirjeen mukana saatte kyselylomakkeen, johon vastaamalla osallistutte edellä kuvattuun tutkimukseen. Vastaukset käsitellään täysin luottamuksellisesti.

Vastaamalla kyselyyn annatte tärkeää tietoa maatalousyrittäjien lomituspalvelujen toimivuudesta ja olette näin mukana kehittämässä järjestelmää. Palautattehan aineiston viimeistään 3.11.2004.

Lisätietoja allekirjoittaneelta.

Seija Henttinen, hallintotieteiden maisteri,

p. 0408446436

e-mail [seija.henttinen@uta.fi](mailto:seija.henttinen@uta.fi)



## Liite 10. Postikyselyn lomake

*Rastita sinun tilannettasi tai mielipidettäsi vastaavat kohdat. Kaikki lisäkommentit ovat tervetulleita*

### **KIITOS OSALLISTUMISESTA**

Tilan päätuotantosuunta:	<input type="checkbox"/> Nautakarjatalous	<input type="checkbox"/> Sikatalous
	<input type="checkbox"/> Siipikarjatalous	<input type="checkbox"/> Hevostalous
	<input type="checkbox"/> Muu_____	

Tilan tuotannon suuntautuminen	
<input type="checkbox"/> Lypsykarjatalous	<input type="checkbox"/> Broilertuotanto
<input type="checkbox"/> Lihakarjatalous	<input type="checkbox"/> Ravihevoset
<input type="checkbox"/> Porsastuotanto	<input type="checkbox"/> Ratsuhevoset
<input type="checkbox"/> Lihasikala	<input type="checkbox"/> Muu_____
<input type="checkbox"/> Kananmunatuotanto	

Tilan nykyiset viljelijät ovat aloittaneet itsenäisen viljelyn	
<input type="checkbox"/> ennen vuotta 1960	<input type="checkbox"/> 1981 - 1985
<input type="checkbox"/> 1961 – 1965	<input type="checkbox"/> 1986 - 1990
<input type="checkbox"/> 1966 - 1970	<input type="checkbox"/> 1991 - 1995
<input type="checkbox"/> 1971 - 1975	<input type="checkbox"/> 1996 - 2000
<input type="checkbox"/> 1976 – 1980	<input type="checkbox"/> vuoden 2001 jälkeen

Yritysmuoto	<input type="checkbox"/> itsenäinen yrittäjä	<input type="checkbox"/> perheyrittys
	<input type="checkbox"/> osuuskunta	<input type="checkbox"/> osakeyhtiö
	<input type="checkbox"/> yhtymä	<input type="checkbox"/> muu _____

Valitsemasi lomitusmuoto vuonna 2004

- ☐ Kunnan järjestämä lomittaja
- ☐ itse järjestetty lomittaja
- ☐ Lomittajana on toiminut ehdottamasi henkilö, joka on ollut työsopimussuhteessa paikallisyksikköön
- ☐ ulkopuoliselta yrittäjältä ostettu itse kustannettu palvelu
- ☐ en ole hakenut lomaa vuonna 2004

Vuosiloman ajankohta

- ☐ Olen saanut lomani pääsääntöisesti haluamani ajankohtana
- ☐ Olen satunnaisesti joutunut muuttamaan loma-aikaani
- ☐ Olen usein joutunut muuttamaan lomani ajankohtaa

Molempien lomaan oikeutettujen yrittäjien lomien samanaikaisuus

- ☐ Molemmat lomaan oikeutetut yrittäjät ovat käyttäneet vähintään puolet lomastaan yhtäaikaisesti

Mielipiteenne loman samanaikaisuudesta

- ☐ Loman pitäminen samanaikaisesti sopii tilalle hyvin
- ☐ Molemmat yrittäjät eivät voi olla usein lomalla samanaikaisesti
- ☐ Loman viettäminen samanaikaisesti on mahdoton toteuttaa tilalla

Lomitusta hoitavan kunnan paikallisyksikön suhtautuminen loman ajankohtaan

- ☐ Kunta on aina järjestänyt loman haluamaani aikaan
- ☐ Kunta on melko usein järjestänyt loman haluamaani aikaan
- ☐ Kunta ei ole juurikaan kuullut minua loman ajankohdan valinnassa
- ☐ Kunta on määrännyt loman ajankohdan täysin omavaltaisesti, minua kuulematta

Lomittajien ammattitaito

- ☐ Lomittajien ammattitaito on ollut hyvä
- ☐ Lomittajien ammattitaito on ollut tyydyttävä
- ☐ Lomittajien ammattitaito on ollut välttävä

Lomittajien ammattitaito vaatii kehitystä

- ☐ Eläinten yleisissä käsittelytaidoissa
- ☐ Oikean ruokinnan ja lääkityksen arvioinnissa ja toteuttamisessa
- ☐ Eläinten hoitotoimenpiteissä kuten poikimiset, porsimiset, varsomiset, jne
- ☐ Koneiden käsittelytaito
- ☐ Luotettavuus
- ☐ Muu\_\_\_\_\_

Maatalousyrittäjän vuosilomaan saa sisältyä enintään kolme päivää joilta lomittajalla on oikeus saada sunnuntaityökorvaus, onko tämä ollut riittävä määrä teidän tilallanne

- ☐ Kyllä, en ole tarvinnut enempää ”sunnuntaivapaita”
- ☐ Ei, lomaa haluaisin useammin sunnuntaisin ja arkipyhinä.

Kunnan toteuttama valvonta keskimäärin tilallanne viimeisen viiden vuoden aikana

- ☐ valvontakäyntejä ei ole tehty
- ☐ 1 - 2 kertaa
- ☐ 3 - 6 kertaa
- ☐ yli 7 kertaa

### Maksullinen lomittaja-apu

Vuosilomaan oikeutetulla maatalousyrittäjällä on mahdollisuus saada paikallisyksiköltä maksullista lomittaja-apua 120 tuntia kalenterivuodessa. Oletko käyttänyt maksullista lomittaja-apua viimeisen viiden vuoden aikana.

☐ kyllä

☐ ei

### Vuosiloman ja sijaisavun toimivuus

Oletko voinut irrottautua täydellisesti karjanhoitotyöstä loman aikana

☐ kyllä aina

☐ melko usein

☐ harvoin

☐ ei koskaan

### Sijaisapu

Olen käyttänyt sijaisapua

☐ työkyvyttömyyden ( sairauden )  
perusteella

☐ Kuntoutusta ja työkyvyn  
ylläpitoa varten

☐ sairaan lapsen hoitamista varten

☐ Alle 3-vuotiaan lapsen  
hoitamista varten

☐ raskauden, synnytyksen, isyysloman  
perusteella

☐ Aikuiskoulutusta varten

☐ Muulla perusteella kuten varusmiespalvelus, kertausharjoitus,  
lähiomaisen kuolema, hautajaiset, luottamustehtäviin osallistuminen

☐ En ole lainkaan käyttänyt sijaisapua

Lisäkommentteja:

---

---

---

---

---